

# **Matkapalvelukeskusten liikennepalvelujen hankinta**



Tekijät Jouni Mutanen, Mika Piipponen,		Julkaisun laji Raportti	
Pekka Vähätörmä, Ramboll Finland Oy		Toimeksiantaja Liikenne- ja viestintäministeriö	
Vesa Haapamäki, Open Public Market		Toimielimen asettamispäivämäärä	
Julkaisun nimi Matkapalvelukeskusten liikennepalvelujen hankinta			
Tiivistelmä Tässä julkaisussa on laadittu asiakirjamallit matkapalvelukeskusten (MPK) liikenteen kilpailutukseen. Lisäksi raportissa on käsitelty hankinnan organisoinnin mahdollisuuksia, MPK:n toiminta-alueen joukkoliikenteen suunnittelua ja kutsujoukkoliikenteen käytännön toteutusmalleja, hankintaprosessin vaiheita ja siihen sisältyviä riskejä sekä perusteita asiakirjamalleissa esitetyille ratkaisuille.  Hankinnan organisoinnin osalta on kuvattu erilaiset kuntien ja muiden hankintayksikköjen väliset hankintayhteistyön toteutusvaihtoehdot. Suositeltavina toteutusmalleina MPK-liikenteen hankintaan ovat hankintarengas sekä uuden hankintalain mahdollistamaa yhteishankintayksikkö. Hankintarenkaassa tulisi myös hankintapäätöksen tekeminen keskittää niin, että yksi hankintapäätös sitoo kaikkia hankinnassa mukana olevia osapuolia. Yhteishankintayksikkö on paras ratkaisu silloin, kun hankintayhteistyötä halutaan tehdä alueella muutoinkin. Pelkkää liikenteen hankintaa varten ei ole suositeltavaa perustaa yhteishankintayksikköä, vaan sen tulisi palvella laajasti alueen kuntia tavara- ja palveluhankinnoissa.  MPK-liikenteen hankinnan pohjaksi tulisi määritellä alueen joukkoliikenteen palvelutasotavoitteet ja kuhunkin liikennetarpeeseen soveltuvaa tuotantotapa. Tavoitetilan mukaisista liikenteistä määritellään ensin ne, jotka voidaan tuottaa reittiliikenteenä. Reittiliikenteen ulkopuolelle jäävä osa palveluista tuotetaan matkapalvelukeskuksen ohjaamana kutsujoukkoliikenteenä.  Hankintaprosessin läpivienti edellyttää hankintaa ohjaavien säädösten perinpohjaista tuntemista. Tästä syystä hankintoihin perehtyneen hankintarenkaan tai yhteishankintayksikön hyödyntäminen on suositeltavaa. Prosessissa on tarpeen olla mukana myös henkilöliikenteen asiantuntija. Kilpailutuksessa voidaan hyödyntää tässä raportissa esitettyjä asiakirjamalleja, joita ovat tarjouspyyntö ja sitä täydentävä palvelukuvaus sekä tarjouslomake ja ostoliikennesopimus.			
Avainsanat (asiasanat) liikenteen kilpailutus, kutsujoukkoliikenne, joukkoliikenteen palvelutaso, yhteishankintayksikkö, hankintarengas, hankintaprosessi, matkapalvelukeskus			
Muut tiedot Yhteyshenkilö/LVM Merja Nikkinen			
Sarjan nimi ja numero Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 39/2008		ISSN 1457-7488 (painotuote) 1795-4045 (verkkojulkaisu)	ISBN 978-952-201-629-4 (painotuote) 978-952-201-630-0 (verkkojulkaisu)
Sivumäärä (painotuote) 134	Kieli suomi	Hinta	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Liikenne- ja viestintäministeriö		Kustantaja Liikenne- ja viestintäministeriö	



Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare)		Typ av publikation	
Jouni Mutanen, Mika Piipponen,		Rapport	
Pekka Vähätörmä, Ramboll Finland Oy		Uppdragsgivare	
Vesa Haapamäki, Open Public Market		Kommunikationsministeriet	
Publikation		Datum då organet tillsattes	
Upphandling av transporttjänster för reseservicecentraler			
Referat			
<p>Denna publikation innehåller dokumentmallar för att användas då transporttjänster konkurrensutsätts för reseservicecentraler (CESAR). I rapporten behandlas även olika möjligheter för att organisera anskaffning och planering av kollektivtrafik samt för att ordna anropsstyrd kollektivtrafik inom CESAR-området, olika skeden i upphandlingsprocessen och riskerna med dem samt argument som talar för de lösningar som gjorts i dokumentmallarna.</p> <p>I rapporten beskrivs olika alternativ för att organisera upphandlingssamarbetet mellan kommuner och andra inköpsenheter. De mest rekommendabla samarbetsmodellerna är en upphandlingsring eller en enhet för gemensam upphandling. Den senare är möjliggjord i den nya upphandlingslagen. I upphandlingsringen borde även beslutsfattandet centraliseras så att upphandlingsbesluten binder samtliga samarbetsparter. Upphandlingsenheten är den bästa lösningen när regionalt samarbete är sannolikt även annars. En upphandlingsenhet är inte att rekommendera bara för inköp av transporttjänster, utan den borde vara användbar på bred bas även för andra kommunala inköp i regionen.</p> <p>Som grund för upphandling av transporttjänster borde man definiera målen för kollektivtrafikens servicenivå samt lämpliga sätt för att tillgodose olika transportbehov. Först bör man bestämma vilken trafik som kan utföras som linjetrafik. De transporter som inte kan utföras som linjetrafik skall produceras som anropsstyrd kollektivtrafik genom reseservicecentralen.</p> <p>Upphandlingsprocessen kräver grundlig kunskap om de bestämmelser som styr anskaffningar. Därför är det värt att utnyttja upphandlingsringen eller -enheten. Det är även nödvändigt att ha en expert i persontrafik med i processen. I konkurrensutsättningen kan man utnyttja de dokumentmallar som finns i denna rapport, dvs. anbudsinfordran med en kompletterande beskrivning om servicehelheten, anbudsblanketten samt köptrafikavtalet.</p>			
Nyckelord			
transporttjänster, konkurrensutsättning, anropsstyrd kollektivtrafik, kollektivtrafikens servicenivå, enhet för gemensam upphandling, upphandlingsring, upphandlingsprocess, reseservicecentral			
Övriga uppgifter			
Kontaktperson på kommunikationsministeriet är Merja Nikkinen.			
Seriens namn och nummer		ISSN	ISBN
Kommunikationsministeriets publikationer 39/2008		1457-7488 (trycksak) 1795-4045 (nätpublikation)	978-952-201-629-4 (trycksak) 978-952-201-630-0 (nätpublikation)
Sidoantal (trycksak)	Språk	Pris	Sekretessgrad
134	finska		offentlig
Distribution		Förlag	
Kommunikationsministeriet		Kommunikationsministeriet	



Authors Jouni Mutanen, Mika Piipponen,		Type of publication Report	
Pekka Vähätörmä, Ramboll Finland Oy		Assigned by Ministry of Transport and Communications	
Vesa Haapamäki, Open Public Market		Date when body appointed	
Name of the publication Transport services for Travel Dispatch Centre management			
Abstract <p>This report presents document templates to be used in a tendering process for public transport services managed by travel dispatch centres (TDC). The report also examines the possibilities of organising the procurements, the planning of public transport services operating in a TDC area, operational aspects of demand-responsive transport (DRT) services, stages of a procurement process and the related risks. Arguments for the proposed document templates are also presented.</p> <p>The report outlines different ways of organising procurement cooperation between the municipalities involved and other procurement organisations. It is suggested that TDC-managed transport services be obtained through a Joint Procurement Group (JPG) or a Central Procurement Unit (CPU) described in the new Public Procurement Act. In a JPG each member of the Group should be bound by the final decision awarding the contract. If the procurement cooperation covers other services too, the recommended option would be a CPU, which has the purpose of widely serving the involved municipalities in procurement of goods and services. If the procurement includes transport services only, the use of a CPU is not recommended.</p> <p>The procurement of TDC-managed transport services should be based on service level objectives defined for public transport services in the area. Furthermore, the applicable means to provide a specific service should also be defined - at first regarding those transport service needs that can be met with fixed (route-based) services. The needs that cannot be met with route-based services should be provided as DRT services managed by TDCs.</p> <p>Thorough knowledge of the procurement legislation is an absolute prerequisite for a successful procurement process. It is suggested, therefore, to utilise the expertise of a JPG or a CPU and a specialist in passenger transport services. The document templates in this report can be utilised in the process, namely a Call for Tenders, Service Definition, Tendering Forms and a Contract for the Procured Transport Service.</p>			
Keywords transport service procurement, demand-responsive transport, service level in public transport, central procurement unit, joint procurement group, procurement process, travel dispatch centre			
Miscellaneous Contact person at the Ministry: Merja Nikkinen			
Serial name and number Publications of the Ministry of Transport and Communications 39/2008		ISSN 1457-7488 (printed version) 1795-4045 (electronic version)	ISBN 978-952-201-629-4 (printed version) 978-952-201-630-0 (electronic version)
Pages, total 134	Language Finnish	Price	Confidence status Public
Distributed and published by Ministry of Transport and Communications			

**MATKAPALVELUKESKUSTEN LIIKENNEPALVELUJEN  
HANKINTA**

## ESIPUHE YHTEENVETO

<b>1</b>	<b>RAPORTIN TARKOITUS JA RAKENNE.....</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>KÄSITTEET.....</b>	<b>7</b>
<b>3</b>	<b>YLEISTÄ MATKAPALVELUKESKUKSISTA .....</b>	<b>9</b>
<b>3.1</b>	<b>MPK:n toteuttamismahdollisuudet .....</b>	<b>9</b>
<b>3.2</b>	<b>Valtakunnalliset linjaukset.....</b>	<b>14</b>
<b>4</b>	<b>MPK-LIIKENNE HANKINTANA .....</b>	<b>15</b>
<b>5</b>	<b>HALLINNOINTI- JA ORGANISOINTIMALLI .....</b>	<b>17</b>
<b>5.1</b>	<b>Taustaa .....</b>	<b>17</b>
<b>5.2</b>	<b>Liikennepalveluiden järjestämisen vaihtoehtoisia organisointimalleja.....</b>	<b>18</b>
5.2.1	Kuntien yhteistoiminnan muodoista.....	18
5.2.2	Muiden julkisyhteisöjen mukaan liittyminen .....	20
5.2.3	Hankintalainsäädännön soveltaminen erilaisissa yhteistyömalleissa.....	20
5.2.4	Käytännön yhteistyömuodot hankinnoissa.....	21
<b>5.3</b>	<b>Suosittelvat organisointimallit MPK-alueen liikenteen hankintaan .....</b>	<b>22</b>
<b>5.4</b>	<b>Yhteishankinnan periaatteet ja kustannukset.....</b>	<b>24</b>
<b>5.5</b>	<b>Yhteishankintayksikkö toimintamallina .....</b>	<b>25</b>
<b>6</b>	<b>LIIKENTEEN SUUNNITTELU.....</b>	<b>27</b>
<b>6.1</b>	<b>Taustaa .....</b>	<b>27</b>
<b>6.2</b>	<b>MPK:n alaisen liikenteen järjestämistavat.....</b>	<b>27</b>
<b>6.3</b>	<b>Matkapalvelukeskuksen toiminnan liittyminen MPK-liikenteeseen.....</b>	<b>36</b>
<b>6.4</b>	<b>Palvelutason ja kuljetustarpeiden määrittäminen .....</b>	<b>38</b>
<b>6.5</b>	<b>Kysynnän ja tarjonnan arviointi .....</b>	<b>41</b>
<b>6.6</b>	<b>Kalustotarpeen mitoittaminen .....</b>	<b>42</b>
<b>6.7</b>	<b>Liikenteen hinnoittelu ja maksujärjestelmä .....</b>	<b>43</b>
6.7.1	Hinnoittelu.....	43
6.7.2	Maksujärjestelmä .....	45
<b>6.8</b>	<b>Liikenteen suunnitteluprosessi osana hankintaa.....</b>	<b>46</b>
<b>7</b>	<b>HANKINTAPROSESSI .....</b>	<b>48</b>
<b>7.1</b>	<b>Lainsäädäntö.....</b>	<b>48</b>
<b>7.2</b>	<b>Hankintaprosessin päävaiheet .....</b>	<b>50</b>
7.2.1	Hankinnan suunnittelu.....	50
7.2.2	Tarjouspyynnön laatiminen .....	51
7.2.3	Hankinnasta ilmoittaminen .....	53
7.2.4	Kilpailuttamiskierros .....	55
7.2.5	Tarjoajien soveltuvuuden arvioiminen .....	56
7.2.6	Tarjouksien arviointi .....	57
7.2.7	Hankintapäätös .....	58
7.2.8	Sopimus .....	59
7.2.9	Sopimuksen valvonta .....	59
<b>7.3</b>	<b>Aikataulu ja resurssit.....</b>	<b>60</b>

<b>7.4</b>	<b>Riskit.....</b>	<b>63</b>
<b>8</b>	<b>HANKINTA-ASIAKIRJAT .....</b>	<b>68</b>
<b>8.1</b>	<b>Asiakirjojen soveltaminen .....</b>	<b>68</b>
<b>8.2</b>	<b>Tarjouspyyntö (liite 2) .....</b>	<b>68</b>
<b>8.3</b>	<b>Palvelukuvaus (liite 3).....</b>	<b>71</b>
<b>8.4</b>	<b>Tarjouslomake (liite 4).....</b>	<b>72</b>
<b>8.5</b>	<b>Ostoliikennesopimus (liite 5) .....</b>	<b>72</b>

## **LIITTEET**

Liite 1	Esimerkkejä yhteiskunnan korvaamien matkojen maksujärjestelmistä
Liite 2	Malli MPK-liikenteen tarjouspyynnöstä
Liite 3	Malli MPK-liikenteen palvelukuvauksesta
Liite 4	Malli MPK-liikenteen tarjouslomakkeesta
Liite 5	Malli MPK-liikenteen ostoliikennesopimuksesta

## ESIPUHE

Matkapalvelukeskustoimintaa on kehitetty Suomessa jo yli kymmenen vuoden ajan. Eri puolilla maata toteutettujen kokeilujen perusteella muodostettiin vuonna 2004 ohjeistus koko valtakunnan kattavan matkapalvelukeskusverkoston perustamiseksi. Suunnitelmien mukaisen verkoston rakentaminen ei kuitenkaan sujunut ennakko-odotusten mukaisesti. Liikenne- ja viestintäministeriön kannalta MPK-hankkeen keskeisin ongelma on ollut toiminnan painottuminen lakisääteisten erilliskuljetusten yhdistelyyn, eikä tavoitteeksi asetettu kaikille avoimen joukkoliikenteen hyödyntäminen ja kutsujoukkoliikenteen kehittäminen ole toteutunut tavoitteiden mukaisesti.

Tästä syystä matkapalvelukeskusten toiminta on päätetty järjestää uudelleen. Viime vuosina sovelletusta, lääninhallitusten koordinoimasta valtakunnallisesta mallista siirrytään kuntavetoiseen malliin. Jatkossa matkapalvelukeskushankkeiden valmistelun ja toteuttamisen päävastuun voi ottaa kuntien harkinnan mukaan keskuskaupunki tai seudullinen organisaatio. Tärkeää on toteuttaa jatkossa seudullisten tavoitteiden ja tarpeiden mukainen järjestelmä, joka voi olla toteutustavaltaan erilainen riippuen alueen rakenteesta ja liikenteellisistä tarpeista. Kutsujoukkoliikenteen kehittämisen pohjana tulisikin olla kattava palvelutasotarpeen määrittely, jossa seudun kunnat yhdessä asettavat tavoitteet joukkoliikenteen palvelutasolle ja selvittävät, mikä osa liikenteestä voidaan hoitaa kiinteillä reiteillä ja aikatauluilla ja mikä osa järjestetään kutsuohjattuna MPK-liikenteenä. Lääninhallitusten liikenneosastot myöntävät jatkossakin kunnille valtionavustusta matkapalvelukeskusten käynnistämiseksi.

Juuri valmisteilla oleva Henkilöliikennelain kokonaisuudistus tulee mahdollisesti vaikuttamaan mm. siihen, miten MPK-operoinnin ja liikennepalvelujen hankinnat organisoidaan eri alueilla (esim. toimivaltaisen viranomaisen määrittely). Henkilöliikennelain kokonaisuudistuksen on tarkoitus tulla voimaan samanaikaisesti EU:n palvelusopimusasetuksen kanssa 3.12.2009. Liikenne- ja viestintäministeriö ottaa huomioon henkilöliikennelakia uudistaessaan matkojen yhdistelyyn liittyvät näkökohdat. Tavoitetilana on, että MPK:n avulla kaikille avoin kutsujoukkoliikenne olisi jatkossa yksi tapa tuottaa asetettujen palvelutasotavoitteiden mukaista joukkoliikennepalvelua silloin, kun reittiliikenne ei ole kustannustehokas tapa palvelun tuottamiseen.

Tässä julkaisussa esitellään asiakirjamallit matkapalvelukeskuksen ohjaukseen ostettavan liikenteen hankintaan uudistuneessa tilanteessa. Raporttia kirjoitettaessa ei kuitenkaan ole voitu arvioida aluehallintouudistuksen mahdollisia vaikutuksia MPK-toimintaan. Hankinta-asiakirjojen valmistelussa pääpaino on ollut aiheen asiasisällössä. Asiakirjat toimivat suuntaa antavina malleina kuntien kilpailuttaessa liikennettä matkapalvelukeskuksen ohjaukseen. Asiakirjoja sovelletaan tapauskohtaisesti ja soveltamisessa tulee ottaa huomioon hankinnan taustalla olevat paikalliset olosuhdetekijät ja seudulliset tarpeet. Palvelujen hankinta ja hankinta-asiakirjojen laadinta edellyttävät kunnilta juridista panostusta ja hyvää osaamista.



Työn ohjausryhmänä on toiminut matkojenyhdistelyn hankintaryhmä, johon ovat kuuluneet Merja Nikkinen liikenne- ja viestintäministeriöstä, Seppo Huttunen Itä-Suomen lääninhallituksesta, Marjo Hautamäki Helsingin kaupungista, Kauko Pursiainen Kuopion kaupungista sekä Esa Mutanen Jyväskylän kaupungista. Lisäksi työn aikana on saatu kommentteja Suomen Kuntaliitolta, Vammaisfoorumi ry:ltä, Linja-autoliitto ry:ltä, Suomen Taksiliitto ry:ltä ja Suomen Palvelutaksit ry:ltä.

Helsingissä 31.3.2008

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Merja Nikkinen', with a long horizontal stroke extending to the right.

Merja Nikkinen  
Ylitarkastaja

## YHTEENVETO

Tässä raportissa esitellään asiakirjamallit matkapalvelukeskuksen ohjaukseen ostettavan liikenteen hankintaan. Yhdistelypalvelun kilpailutukseen laaditaan omat asiakirjamallit, jotka julkaistaan alkuvuodesta 2008.

Asiakirjamallien lisäksi raportissa esitellään hankinnan organisoinnin mahdollisuuksia, MPK:n toiminta-alueen joukkoliikenteen suunnittelua ja kutsujoukkoliikenteen käytännön toteutusmalleja, hankintaprosessin vaiheita ja siihen sisältyviä riskejä sekä perusteita asiakirjamalleissa esitetyille ratkaisuille.

Hankinnan organisointia käsittelevässä luvussa on kuvattu erilaiset kuntien ja muiden hankintayksiköiden väliset hankintayhteistyön toteutusvaihtoehdot. Suositeltavina toteutusmalleina MPK-liikenteen hankintaan ovat hankintarengas sekä uuden hankintalain mahdollistama yhteishankintayksikkö. Hankintarengas tulisi myös hankintapäätöksen tekeminen keskittää niin, että yksi hankintapäätös sitoo kaikkia hankinnassa mukana olevia osapuolia. Yhteishankintayksikkö on paras ratkaisu silloin, kun hankintayhteistyötä halutaan tehdä alueella muutoinkin. Pelkkää liikenteen hankintaa varten ei ole suositeltavaa perustaa yhteishankintayksikköä, vaan sen tulisi palvella laajasti alueen kuntia tavara- ja palveluhankinnoissa.

Ennen kuin MPK-liikenteen hankintaa lähdetään tekemään, tulisi määritellä alueen joukkoliikenteen palvelutasotavoitteet ja kuhunkin liikennetarpeeseen soveltuva tuotantotapa. Kunnissa asetetuista tavoitteista muodostetaan koko matkapalvelukeskusalueen tavoitetila. Tavoitetilan mukaisista liikenteistä määritellään ensin ne, jotka voidaan tuottaa reittiliikenteenä. Reittiliikenteen ulkopuolelle jäävä osa palveluista tuotetaan matkapalvelukeskuksen ohjaamana kutsujoukkoliikenteenä. Kutsujoukkoliikenteistä muodostetaan riittävän isoja kilpailukohteita, joissa pyritään mahdollisuuksien mukaan vähintään työvuorojen mittaisiin kokonaisuuksiin.

Varsinainen hankintaprosessi alkaa tarjousasiakirjojen laatimisesta, jossa kuvataan liikenteen suunnittelun aikana tehty kilpailukohteet sekä vaatimukset, jota liikennepalvelulta edellytetään. **Hankintaprosessissa on oltava mukana myös henkilöliikenteen asiantuntija, joka vastaa liikennepalvelun vaatimusten ja kilpailukohteiden määrittelystä.** Hankintaan on varattava riittävästi aikaa, jotta voidaan saada laadukkaita tarjouksia. Hankintaprosessi edellyttää hankintaa ohjaavien säädösten perinpohjaista tuntemista ja täsmällistä noudattamista. Tästäkin syystä hankintoihin perehtyneen hankintarengaan tai yhteishankintayksikön hyödyntäminen on suositeltavaa.

MPK-liikenteen hankintaa varten laaditut asiakirjamallit muodostuvat tarjouspyynnöstä ja sitä täydentävästä palvelukuvauksesta sekä tarjouslomakkeesta ja ostoliikennesopimuksesta. Malliasiakirjojen käytössä tarvitaan paikallista soveltamista. Malleissa on kuitenkin pyritty ottamaan huomioon kaikki oleelliset tarjouspyynnön muotoa koskevat vaatimukset. Mallien soveltaminen edellyttää, että niiden sisältö on kaikilta osin sisäistetty ennen kuin hankintaprosessi käynnistetään.

## 1 RAPORTIN TARKOITUS JA RAKENNE

Tässä raportissa on luotu ohjeistus matkapalvelukeskuksen ohjaaman liikenteen hankintaan, hankinnan organisointiin tilaajien kesken sekä varsinaiseen hankintaprosessiin. Työssä on luotu myös malliasiakirjat, joita voidaan soveltaa paikallisesti MPK-liikenteen hankinnassa. Asiakirjat ovat Word-muotoisina tekstidostoina ja ne ovat saatavissa osoitteesta [www.lvm.fi](http://www.lvm.fi).

## 2 KÄSITTEET

### **Avoin menettely**

Hankintamenettely, jossa ilmoituksen julkaisemisen jälkeen kaikilla toimittajilla on oikeus saada tarjouspyyntöasiakirjat ja tehdä tarjous. Hankintayksikkö voi hankintailmoituksen julkaisemisen jälkeen lähettää lisäksi tarjouspyynnön suoraan soveliaaksi katsomilleen toimittajille.

### **Hakemusosoitus**

Hankintapäätöksestä annettava kirjallinen ohje asian saattamisesta markkinaoikeuden käsiteltäväksi. Hakemusosoitus annetaan tarjouskilpailuun osallistuneelle tarjoajalle tai osallistumishakemuksen jättäneelle ehdokkaalle.

### **EU-hankinta**

EU-kynnysarvon (tällä hetkellä kuljetuspalveluissa 211.000 €) ylittävä hankinta. Komissio tarkastaa kynnysarvot kahden vuoden välein. Kynnysarvon ylittävät hankinnat on kilpailutettava Euroopan unionin laajuisesti. Ajantasaiset arvot löytyvät osoitteesta [www.tem.fi](http://www.tem.fi).

### **Hankintailmoitus**

HILMA-ilmoituskanavassa ([www.hankintailmoitukset.fi](http://www.hankintailmoitukset.fi)) julkaistava ilmoitus hankintamenettelyn aloittamisesta sisältäen keskeiset tiedot hankinnasta. EU-hankinnassa ilmoitus toimitetaan Hilmasta edelleen julkistavaksi EU:n virallisen lehden tietokantaan.

### **Kutsurunkoliikenne**

Osittain kutsuohjaukseen perustuvaa ostoliikennettä, jossa samalla autolla ja ajovuorolla on taajama-alueilla tapahtuvaa kutsuohjattua liikennöintiä sekä taajamien välistä kiinteäreittistä liikennettä.

### **Liikennöitsijä**

Yleisnimi kuljetuspalvelun tuottajalle; voi olla niin taksi- kuin linja-autoyrittäjäkin, matkaketjuissa myös VR.

**Matkapalvelukeskus (MPK)**

Matkapalvelukeskus on toimintapaikka,

- 1) jossa otetaan vastaan asiakkailta tai julkisyhteisöiltä tulevia kuljetustilauksia,
  - 2) josta asiakkaat voidaan ohjata käyttämään heidän tarpeisiinsa soveltuvaa linja- tai ostoliikennettä,
  - 3) jossa matkoja yhdistellään matkaketjuiksi tai suunnitellaan reittejä asiakkailta tai julkisyhteisöiltä tulevien tilausten perusteella, ja
  - 4) josta yhdistämällä syntyvät liikennekokonaisuudet välitetään ajettavaksi.
- (Lähde: LVM:n asetus joukkoliikenteen valtionavustuksista 64/2002 2 §; muutos 519/2005, 29.5.2005).

**MPK-liikenne**

Matkapalvelukeskuksen ohjauksessa oleva liikenne.

**Reittiliikenne**

Joukkoliikenne, joka toteutetaan kiinteällä reitillä ja aikataululla.

**Yhteishankintayksikkö**

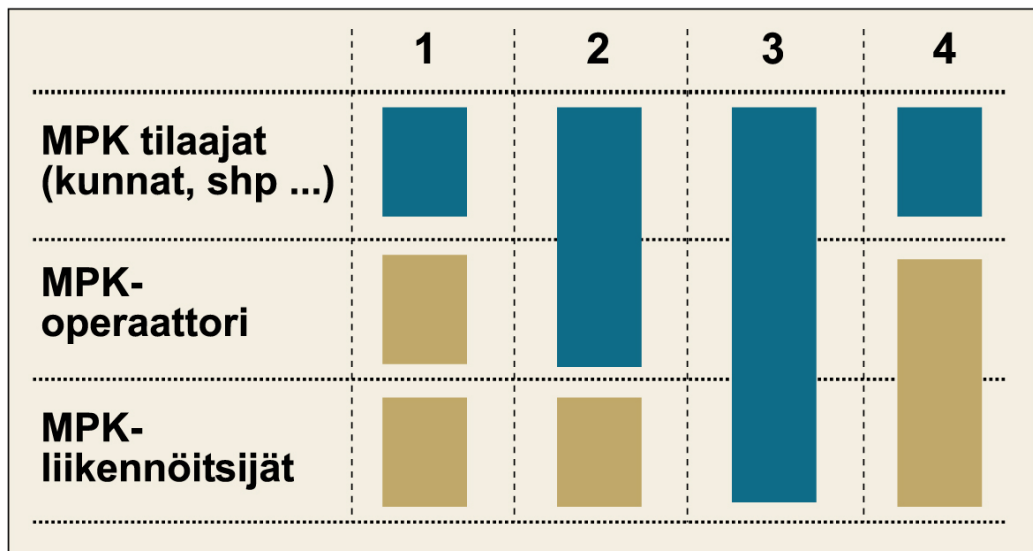
Hankintayksikkö, joka hankkii palveluja tai tarvikkeita sen suoraan tai välillisesti omistaville hankintayksiköille (kunnille, kuntayhtymille jne.). Esimerkiksi Hansel Oy toimii valtion yhteishankintayksikkönä.

### 3 YLEISTÄ MATKAPALVELUKESKUKSISTA

#### 3.1 MPK:n toteuttamismahdollisuudet

Matkapalvelukeskustoimintaa on kehitetty Suomessa vaihteittain. Vuonna 1995 aloitettiin EU:n tukemana SAMPO-hanke, joka oli ensimmäinen kutsujoukko-liikenteen kehittämiseen keskittynyt kokeilu. Sen jälkeen on ollut useita paikallisia ja seudullisia hankkeita, joita on toteutettu erilaisista lähtökohdista tavoitteena tehostaa yhteiskunnan korvaamien kuljetusten hallintaa ja hillitä kuljetuskustannusten kasvua.

MPK-toiminta voidaan organisoida kuvan 1 osoittamilla tavoilla sen mukaan, mikä rooli on tilaajilla (kunnat ym. organisaatiot), MPK-operaattorilla ja MPK-liikennöitsijä.



Kuva 1. Matkapalvelukeskustoiminnan organisoinnin vaihtoehdot.

#### 1) MPK-yhdistely ja MPK-liikenne tuotetaan erikseen. Tilaaja kilpailuttaa hankinnat omina kokonaisuuksina.

Tässä mallissa tilaajalla on keskeinen rooli palvelun onnistumisen varmistamisessa. Tilaaja valvoo sekä MPK-operaattorin että yksittäisten liikennöitsijöiden tuottamaa palvelua ja vastaa siitä, että nämä toimivat saumattomassa yhteistyössä.

##### Edut

- + Tilaajalla on aktiivinen rooli toiminnan seurannassa ja kehittämisessä
- + MPK-operaattori voidaan hankkia pitemmälle aikajaksolle (esim. 5-6 vuotta) kuin liikennepalvelut (esim. 3 vuotta), jolloin saadaan pitkäjänteisyyttä toimintaan.
- + Uusien liikennepalvelujen kuten kokonaan uudenlaisen kutsuliikennepalvelun toteuttaminen on periaatteessa helppoa, koska uuden liikenteen voi hankkia tarpeen mukaan. Käytännössä MPK-operaattorinkaan sopi-

mukseen ei voi tuoda merkittävässä määrin lisäkuljetuksia ilman uutta tarjouskilpailua, ellei tähän ole varauduttu jo tarjouspyyntövaiheessa.

#### Haitat/ongelmat

- Vastuu jakautuu ongelmatilanteissa. Esimerkiksi häiriötilanteiden selvittämisessä todellisen ongelman syyn löytyminen on vaikeaa erityisesti silloin, jos sopimukseen on liitetty sanktioita. Vastuukysymykset ovat käytännössä havaittu ongelma paitsi tilaajan kannalta, niin myös asiakkaan kannalta.
- Tilaajan rooli on suuri sopimusten valvonnassa ja käytännön toiminnan yhteensovittamisessa, kun yhdistelijä ja liikenneoperaattori ovat eri sopimuksilla. Käytännön asioiden (mm. osapuolten vastuut ja rahaliikenne) sopimiseksi tulisi olla sopimus myös MPK-operaattorin ja liikennöitsijän välillä, mutta silti tulee paljon tilanteita, joiden ratkaisuksi tarvitaan tilaajan päätös ja joihin ei voi ennakolta varautua.
- Yhdistelytoiminnasta erillisenä liiketoimintana on vaikea saada taloudellisesti kannattavaa pienillä matkamäärillä. MPK-operaattorin investoinnit, toiminnan kustannukset ja vastuut suhteessa tilaajien maksamaan yhdistelykorvaukseen ovat saatujen kokemusten mukaan epätasapainossa alle 200.000 vuosittaisen matkan MPK:ssa.

## 2) Tilaaja vastaa matkojenyhdistelytoiminnasta. Liikenne hankitaan kilpailuttamalla.

Tässä mallissa tilaaja on aktiivinen toimija ja hoitaa matkojen suunnitteluun ja yhdistelyyn liittyvät tehtävät.

#### Edu

- + Sopimuksia tarvitaan vain liikenteen hankinnasta sekä yhdistelyjärjestelmästä.
- + Yhdistelytoimintaa ohjaa se taho, joka saa kuljetusten tehostumisen hyödyt. Tilaajalla on jatkuva kontrolli ja vaikutusmahdollisuus palvelun tuottamiseen.
- + Yhdistelyyn sitoutunut henkilökunta on perehtynyt erityisesti kuljetusten suunnitteluun omalla toiminta-alueellaan. Tilauksia hoitavien henkilöiden vaihtuvuus on pientä.
- + Malli on joustava, jos halutaan kokeilla tai ottaa käyttöön uusia liikennepalveluja MPK:n ohjaukseen. Myös silloin malli joustaa, kun jotain osia kutsuohjatusta liikenteestä halutaan muuttaa takaisin reittiliikenteeksi.
- + Ongelmatilanteissa asiakkaiden matkoihin liittyvät kysymykset selvitetään suoraan viranomaisten ja asiakkaan välillä.

#### Haitat/ongelmat

- MPK-operaattorina toimiminen ja tilauspuheluiden vastaanotto ei ole julkishallinnon perustehtävä. Yleisesti kunnissa on pyrkimyksenä vähentää omana toimintana tuotettuja operatiivisia palveluja.

- Hiljaiseen aikaan (illat, viikonloput) tapahtuvaa yhdistelytoimintaa ei voida tuottaa omana toimintana taloudellisesti, koska tilauksia on liian vähän suhteessa MPK:n henkilöstökustannuksiin.
- Yhdistelytoiminnan kehittämiseen pitää panostaa erityisen paljon. Tyyppillisesti toimintaa tehostavia innovaatioita syntyy enemmän yritysten tuottamissa palveluissa kuin viranomaisten itse tuottamissa palveluissa. Matkojenyhdistelytoiminnassa tämä ei kuitenkaan ole ollut vielä trendi, vaan myös kunnallisesti hoidetuissa MPK:ssa on kehitetty uusia toimintamalleja (mm. internet-tilaus).

### **3) Tilaaja vastaa kaikesta MPK-toiminnasta mukaan lukien liikenteen hoito.**

Tässä mallissa tilaaja hoitaa MPK:n lisäksi merkittävän osan myös liikenteestä omalla henkilökunnalla ja kalustolla. Kokonaisuudessaan liikennettä ei ole järkevää eikä taloudellista hoitaa itse, mutta tietyt työpäivän mittaiset kokonaisuudet, joissa on samoilla autoilla esimerkiksi erilaisia ryhmäkuljetuksia ja muuta MPK-liikennettä voivat olla tehokkaita myös omana toimintana. Pääsääntönä kuitenkin on, että markkinoilta kilpailuttamalla hankitut liikennepalvelut ovat yleensä tehokkain tapa ja erityisesti pitkällä tähtäimellä joustavin tapa tuottaa MPK-liikenne kysynnältään muuttuvassa ympäristössä.

#### **Edut**

- + Vastaavat edut kuin mallissa 2
- + Lisäksi omalla kalustolla voidaan varmistaa yleisestä kuljetusten markkinatilanteesta riippumatta tietty perustaso MPK-liikenteen tarjonnassa.

#### **Haitat/ongelmat**

- Vaarana mallissa on, että kalustoa ja kuljettajia hankitaan liikaa, eikä toiminta ole sen myötä enää tehokasta. Malli joustaa heikosti kysynnän muutosten myötä. Henkilökunnan irtisanominen yms. sopeuttamistoimenpiteet on vaikea toteuttaa.
- Kun kunta hoitaa omalla kalustolla suurimman kysynnän osuudet liikenteestä, voi muille osuuksille kilpailutettujen liikenteiden hintataso muodostua erityisen korkeaksi, koska tarjoajat eivät saa rakennettua liikenteestä järkeviä kokonaisuuksia.

### **4) Tilaaja hankkii MPK:n kokonaisuutena. Kilpailutettu toimija vastaa sekä yhdistelystä että liikenteestä kokonaispalveluna**

Tässä mallissa tilaaja ostaa kuljetuspalvelua ja määrittelee haluamansa palvelutason eri asiakasryhmille. Kuljetuspalvelusta vastaava yritys hoitaa tarvittavat liikenne- ja yhdistelypalvelut parhaaksi katsomallaan tavalla ja mahdollisesti alihankkijoita hyödyntämällä. Kilpailuttamisvaiheessa tämä malli vaatii tilaajalta erityisen suurta osaamista ja työpanosta. Tarjouskilpai-

lussa käytettävä hinnoitteluperiaate on keskeinen palveluoston onnistumisen määräävä tekijä tarkkaan määriteltujen palvelutaso- ja raportointivaatimusten lisäksi.

#### Edut

- + Tilaaja ostaa kuljetuspalvelua, jossa lähtökohtana on loppukäyttäjän saama palvelu. Tilaajan näkökulmasta kaikki hoituu yhdellä sopimuksella, eikä tilaajan tarvitse toimia tulkkina kahden eri sopimuksen välillä.
- + Palvelun tuottajalla on kokonaisvastuu. Ongelmatilanteissa on vain yksi taho, jolle asian selvittäminen kuuluu.
- + Järkevällä hinnoittelulla ja palvelun määrittelyllä voidaan päästä malliin, jossa kaikki hyötyvät. Tilaaja säästää kuljetuskustannuksissa ja palvelun tuottaja saa hyötyä järjestäessään tehokkaita kuljetuksia.

#### Haitat/ongelmat

- Tilaajalla ei ole juurikaan mahdollisuuksia vaikuttaa siihen, kuinka palvelun tuottaja hoitaa liikennekokonaisuuden. Ainoastaan vaadittu palvelun taso voidaan määritellä etukäteen. Tuottajalla on oltava vapaat kädet päättää, millä käytännön keinoilla se palvelun tuottaa (esim. liikenteen alihankinta, käytetty yhdistelyohjelmisto yms.). Käytännössä suuren liikennekokonaisuuden antaminen yksiin käsiin voi johtaa kohtuuttomiin ehtoihin esimerkiksi liikenteen alihankinnassa. Tämä voi johtaa pitemmällä aikavälillä palvelun heikkenemiseen.
- Palvelun kilpailuttaminen on erityisen vaativa tehtävä. Esimerkiksi väärä hinnoittelumekanismi voi johtaa epätoivottuun lopputulokseen.
- Kuljetuspalvelun tuottaminen kokonaispalveluna on suuri haaste, joka vaatii palvelun tuottajalta paljon asiantuntemusta asiakkaiden tarpeista, liikenteen hoitamisesta, tietojärjestelmistä ja tilauskeskustoiminnasta. Potentiaalisia tarjoajia on vähän ja uuden toimijan kohdalla riski epäonnistua on suuri. Jos MPK:ssa on lakisääteisiä kuljetuksia, joissa tilaajalla on järjestämisvastuu, on palvelun tuottaminen erityisen vaativaa.
- Käytännössä kynnys palvelun tuottajan vaihtamiseen sopimuskauden päättyessä on erittäin suuri johtuen vakiintuneista toimintatavoista, palvelun monimutkaisuudesta sekä alueella toimivan operaattorin kokemuksella saavutetusta etulyöntiasemasta tarjouskilpailussa.



Matkapalvelukeskus- ja matkojenyhdistelytoimintaa on usealla eri paikkakunnalla. Edellä esitettyjen eri hallintomallien mukaan on toteutettu mm. seuraavat matkapalvelu- tai yhdistelykeskukset:

<b>MPK</b>	<b>Keskuksen kuvaus</b>	<b>Hallintomalli</b>
Helsingin MPK, Pirkanmaan MPK, Etelä-Savon MPK, Pohjois-Karjalan Kyytikeskus, Pietarsaari	Helsingin MPK aloitti toimintansa hallintomallin 1 mukaisessa muodossa v. 2006. Matkoja tehdään MPK:n kautta yli 500.000 kpl/vuosi. Pirkanmaa ja Etelä-Savo aloittivat v. 2006, Pohjois-Karjalan Kyytikeskus v. 2007, Pietarsaari vuoden 2008 alusta. Pirkanmaalla n. 450.000 matkaa/vuosi, muissa alle 100.000 matkaa/vuosi. Pääasiassa VPL/SHL-liikenteiden yhdistelyä sekä jonkin verran palveluliikennettä ja Kelan korvaamien matkojen yhdistelyä.	<b>1</b> MPK-operaattoreina toimivat TDC Oy, Itella Oyj sekä Manpower Oy. MPK-liikenteen hoitavat yksityiset liikennöitsijät.
Pohjois-Savon MPK	Alkoi pilottina v. 1998. Vakiintunut 10 kuntaan ja Kelan ja sairaanhoitopiirin korvaamiin sairaalamatkoihin koko Pohjois-Savon alueelle. Kattavasti palveluliikennettä ja kuntien VPL/SHL-matkoja. Yli 300.000 matkaa/vuosi.	<b>2</b> Kuopion kaupunki toimii MPK-operaattorina. MPK-liikenteen hoitavat yksityiset liikennöitsijät.
Oulun MPK	Aloitti toimintansa v. 2001. Yhdistelee Oulun kaupungin sosiaalitoimen kuljetuksia ja palveluliikennettä, keskukselta ohjataan myös pientavarakuljetuksia. Yhdistely hoidetaan pääasiassa kaupungin toimintana, hiljaisina aikoina yhdistelijänä toimii Oulun Aluetaksi samalla tietojärjestelmällä. Noin 240.000 matkaa/vuosi.	<b>2 (sekä 3)</b> Oulun kaupunki toimii MPK-operaattorina. Osa liikenteestä ajetaan kaupungin omilla autoilla. Myös ostoliikennettä ja takseja käytetään.
Keski-Uusimaa SAMPO-liikenne	Kaikille avoin kutsujoukkoliikenne, joka alkoi v. 1996 SAMPO-kokeiluhankkeena. Vakiinnuttanut asemansa ja palvelee kaikkia väestöryhmiä. Toimii myös haja-asutusalueen ensisijaisena joukkoliikennepalveluna siellä, missä edellytyksiä perinteiselle reittiliikenteelle ei ole. Vuodessa noin 120.000 matkaa.	<b>4</b> Korsisaari-Yhtiöt vastaa sekä liikenteestä että yhdistelystä. Hyödyntää takseja alihankintana.

### 3.2 Valtakunnalliset linjaukset

#### **Matkapalvelukeskus-hanke**

Matkapalvelukeskustoimintaa on koordinoanut liikenne- ja viestintäministeriön v. 2004 asettama MPK-seurantatyöryhmä, jossa on ollut mukana mm. eri ministeriöiden, Kansaneläkelaitoksen ja Kuntaliiton edustajat. Työryhmä on valmisteellut puitteita MPK-toiminnalle mm. laatimalla matkojen yhdistelypalvelujen hankintaan soveltuvat kilpailuttamisasiakirjat. Alueellisesti MPK-toimintaa ovat koordinoineet lääninhallitukset MPK-johtoryhmien kautta.

MPK-seurantatyöryhmä selvitti MPK-järjestelmän kehittämisessä ja laajentamisessa ilmenneitä mallin toimivuuteen liittyviä ydinongelmia ja antoi maaliskuussa 2007 selvityksen matkapalvelukeskusten toteuttamismallista. Valtakunnallisen mallin mukaisessa matkapalvelukeskustoiminnassa ongelmana on ollut muun muassa se, että kaikkien matkustajaryhmien matkoja ei ole saatu mukaan järjestelmään. Hankkeet ovat painottuneet erilliskuljetusten yhdistelyyn. Tavoitteeksi asetetut avoimen joukkoliikenteen hyödyntäminen ja kutsujoukkoliikenteen kehittäminen eivät ole toteutuneet.

Selvityksen pohjalta hankkeen omistajat ovat päättäneet, että matkapalvelukeskusten toiminta järjestetään uudelleen. Keskukset toteutetaan jatkossa kuntien johdolla seudullisena yhteistyönä. Läninhallitusten liikenneosastot edistävät uusien matkapalvelukeskusten toteuttamista myöntämällä kunnille käynnistämisvaiheessa valtionavustusta.

#### **Henkilöliikennelain kokonaisuudistus**

Henkilöliikennelain kokonaisuudistus on aloitettu takseja koskevalla osuudella. Uusi taksilaki astui voimaan elokuussa 2007. Henkilöliikennelain uudistus saatetaan loppuun säätämällä joukkoliikenteen harjoittamista koskeva laki, jonka on tarkoitus tulla voimaan samanaikaisesti EU:n palvelusopimusasetuksen kanssa joulukuussa 2009. Lakiuudistus liittyy EU:n palvelusopimusasetuksen täytäntöönpanoon Suomessa. Asetus määrittelee, miten viranomainen voi puuttua henkilöliikenteen markkinoiden toimintaan. Yksi uudistuksen keskeisistä osaluista on toimivaltaisten viranomaisten nimeäminen.

Henkilöliikennelain uudistuksen tavoitteena on myös joukkoliikennepalvelujen suunnittelun ja tuotantotavan toteuttaminen nykyistä suurempina ja eheinä seudullisina kokonaisuuksina. Seudullisten joukkoliikennepalvelujen suunnittelun avulla pystytään paremmin vastaamaan ihmisten liikkumistarpeisiin. Kun joukkoliikenteen markkinoita avataan entistä enemmän kilpailulle, luodaan samalla pohjaa toiminnan jatkuvalle kehittämiselle ja tehostamiselle. Uudistuksen tavoitteeksi on asetettu myös alan eri toimijoiden ja viranomaistahojen selkeämpi vastuun- ja työnjako.

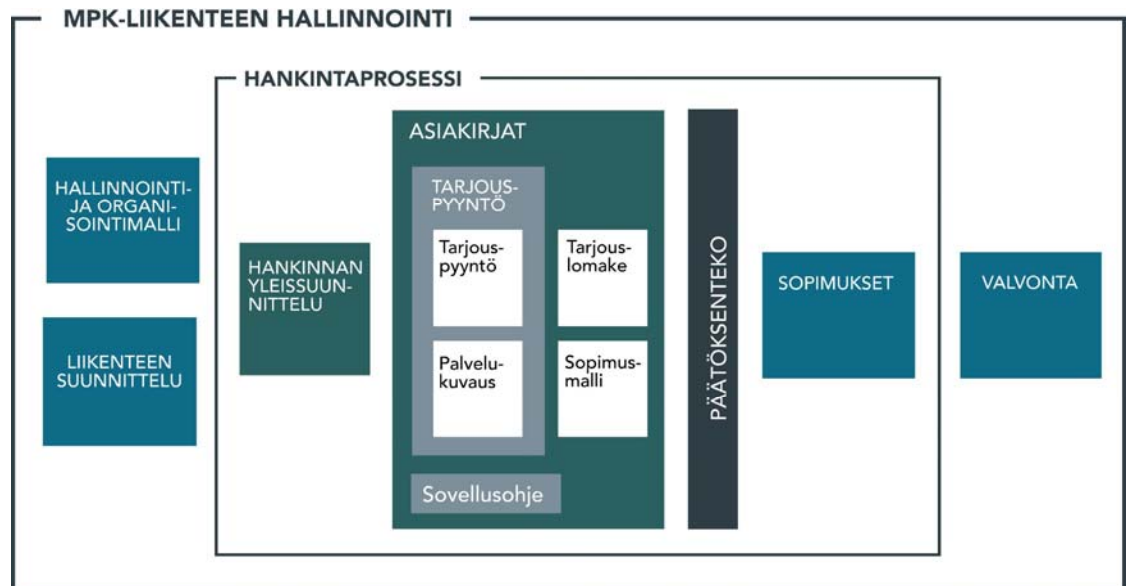
Henkilöliikennelain kokonaisuudistuksessa tullaan ottamaan huomioon matkojen yhdistelyyn liittyvien henkilöliikenteen palvelujen suunnittelua, järjestämistä ja yhteensovittamista koskevat näkökohdat.

### Esteettömyys

Liikenne- ja viestintäministeriön esteettömyysstrategiassa (”Kohti esteetöntä liikkumista”) on asetettu tavoitteeksi kaikille soveltuva liikennejärjestelmä. Tavoitteena on, että julkisen liikenteen palvelut ovat esteettömiä ja turvallisia kaikille. Varsinkin kunnilla on keskeinen rooli kaikille asukasryhmille soveltuvan liikkumisympäristön ja liikennepalvelujen luomisessa. Esteettömyyden huomioiminen liikennepalvelujen hankinnassa korostuu erityisesti kuljetuspalvelun ja kaluston laatuvaatimuksissa, mutta myös itse matkapalvelukeskuspalvelut sisältävät paljon toimintoja, joissa esteettömyyteen liittyvät tekijät tulee ottaa huomioon.

## 4

### MPK-LIIKENNE HANKINTANA



Kuva 2 MPK-liikenteen hankinta on kokonaisuus, jossa korostuu organisoinnin ja liikenteen suunnittelun merkitys.

MPK-liikenteen hankinnan onnistuminen määräytyy pääasiassa aikana ennen tarjouspyynnön lähettämistä. Tähän saakka tehdyissä MPK-järjestelmissä liikenne on hankittu yksittäisten kuntien toimesta ja synergiaetuja ei ole tältä osin saavutettu. MPK on kuitenkin ylikunnallista toimintaa, jossa luonteva matkojen alue vastaa esimerkiksi terveydenhuollon matkoissa vähintään sairaanhoitopiirin aluetta ja kuntien matkoissa useamman kunnan muodostamaa kokonaisuutta, esimerkiksi työssäkäyntialuetta. Tästä syystä toiminnan organisointi keskitetysti yhden hankintayksikön kautta sekä huolellisesti etukäteen tehty (MPK)liikenteen suunnittelu ovat avainasemassa MPK-liikenteen hankinnassa. Tässä raportissa on **luvussa 5** kuvattu, kuinka eri tilaajaorganisaatiot voivat toteuttaa MPK-liikenteen ja muut hankintansa yhdessä.

**Luvussa 6** on kuvattu MPK-liikenteen suunnittelussa keskeisiä huomioon otettavia seikkoja sekä liikenteen tuottamistapoja. Liikenteen suunnittelu ei ole kerta-luontoista toimintaa, vaan siihen on panostettava riittävillä resursseilla. Esimerkiksi alueen yhteinen ”seutulogistikko” on toimiva tapa keskittää liikenteen suunnittelussa tarvittava osaaminen seutukuntaa ja liikenteen hankintoja palvelevaksi kokonaisuudeksi. Seutulogistikolla on kokonaiskäsitys seudun joukko-liikenteen palvelutasosta ja hankittavien lisäliikenteiden tarpeista. Yksittäisten kuntien ja esimerkiksi koulujen tarpeet ovat aina paikallisesti parhaiten tiedossa, mutta nämä pitää koota koordinoitusti yhden tahon toimesta, jotta voidaan hahmottaa hankittavien MPK-liikennekokonaisuuksien ja kalustomäärien tarve.

Kun yhteiselle toiminnalle on luotu kestävä pohja, tehdään suunnitellut hankinnat. Tässä raportissa esitetään mallia, jossa hankintayksikkö on itsenäinen ja erityisesti hankintoihin keskittynyt organisaatio. **MPK-liikenteen lisäksi yhteinen hankintayksikkö tekee muita hankintoja seudun kuntien tarpeisiin.** Suomessa on jo erilaisia hankintarenkaita ja muita yhteistoiminnan muotoja, joilla on tarvittava juridinen hankintaosaaminen. Hankinnan palvelun määrittelyn on tullava niiltä tahoilta, jotka tietävät parhaiten palvelutarpeet. Sen sijaan nämä tahot ovat harvoin myös hankinnan ammattilaisia. Siksi tämä osaaminen tulisi keskittää yhteen paikkaan. **Luvussa 7** on kuvattu, kuinka MPK-liikenteen hankintaprosessin tulisi edetä, jotta hankinta toteutuu hankintalain ja muiden säädösten edellyttämällä tavalla. Siitä ilmenee hyvin, kuinka paljon asiantuntemusta hankintatoiminta vaatii ja mitä riskejä liittyy siihen, että prosessia ei hoideta asianmukaisesti.

MPK-liikenteen hankinnassa käytettävät asiakirjamallit on kuvattu **luvussa 8**. Nämä ovat yksi malli asiakirjoista, jotka täyttävät hankinnan säädösten vaatimukset alkuvuoden 2008 tietoihin perustuen. Asiakirjoja tulee soveltaa paikalliset olosuhteet huomioiden. Erityisesti palvelukuvauksen laadinnassa tulee selvittää tarkoin, minkälaisia liikenteitä ollaan ostamassa ja mikä on kalustotarve. Myös MPK:n toteuttamismalli vaikuttaa lopullisten asiakirjojen sisältöön. Malliasiakirjat on tuotettu vaativimman MPK-järjestämismallin mukaiseen tilanteeseen, jossa MPK-operaattori hankitaan erikseen ja MPK-liikenne erikseen. Jos yhdistely toteutetaan tilaajan omana toimintana, ovat monet tekniset MPK:n ja liikenteen väliset rajapintakysymykset helpompia.

## 5 HALLINNOINTI- JA ORGANISOINTIMALLI

### 5.1 Taustaa

Matkapalvelukeskuksilla pyritään ohjaamaan sekä erilaisia yhteiskunnan maksamia että omalla rahalla maksavien asiakkaiden kuljetuksia. Matkapalvelukeskuksen ohjaamien liikennepalveluiden osalta yhteinen nimittäjä on se, että kuljetukset tapahtuvat suurella maantieteellisellä alueella ylittäen tyypillisesti myös kuntarajat. Kunnat ja kuntayhtymät hankkivat usein suuren osan tarvitsemistaan henkilö- ja tavarakuljetuspalveluista markkinoilta toimivilta yrityksiltä. Vaikka kuntien välinen yhteistyö hankinnoissa on lisääntynyt jatkuvasti, kuuluvat henkilö- ja tavarakuljetukset usein vielä sellaisiin hankintoihin, joissa jokainen kunta on järjestänyt palvelut itsenäisesti oman kuntansa alueella.

Matkapalvelukeskuksia käyttämällä kuljetuksia koskeva merkittävä tehostamispotentiaali liittyy paitsi kuntien sisäisiin myös kuntien rajat ylittäviin kuljetuksiin. Ajoneuvojen kyytiin voidaan matkapalvelukeskusta käyttämällä ohjata asiakkaita useista alueen kunnista.

MPK-operaattori ja liikennepalveluiden tuottaja ovat tyypillisesti erillisiä toimijoita. MPK-operaattorin osalta käytössä olevia organisointivaihtoehtoja on useita. Matkojenyhdistelypalvelua voi tuottaa kunta itse tai muu markkinoilla toimiva yritys tai yhteisö. Hallinnollisesta näkökulmasta tarkasteltuna edellä kuvattu malli tarkoittaa sitä, että kunnat ja kuntayhtymät ovat vastanneet palveluiden järjestämisestä ja asiakkaiden ohjaamisesta palveluiden piiriin. Liikenteen ohjaamisesta taas vastaa yksi tai useampi erillinen toimija ja liikennepalveluiden tuottamisesta useat eri markkinatoimijat. Siten erilaisia itsenäisiä toimijoita voi jokaisella alueella olla useita. Tällaisessa tilanteessa erilaisia tilaaja-tuottaja -kombinaatioita syntyisi suuri määrä.

Ideaalitilanteessa kaikki tilaajat ja tuottajat olisivat keskenään sopimussuhteessa, joka mahdollistaisi asiakkaiden ohjaamisen minkä tahansa MPK-alueella liikennöivän MPK-operaattorin ohjauksessa olevan ajoneuvon kuljetettavaksi. Erillisten sopimusten määrä saattaisi nousta esimerkiksi 30 kuntaa käsittävällä toiminta-alueella jopa 200 kappaleeseen, mitä ei voida pitää realistisena vaihtoehtona hallinnoinnin näkökulmasta.

Asiakkaita palvelun piirin ohjaavien kuntien ja kuntayhtymien näkökulmasta eräs keskeinen kysymys liittyy siihen, miten jaetaan kuljetuskustannukset tilanteessa, jossa liikenne kulkee usean kunnan alueella ja jossa kuljetettavat asiakkaat ovat useasta eri kunnasta kuljetuksen kyydissä vaihtelevan matkan. Koska kuljetusten järjestämisen kokonaiskustannuksista merkittävin osa muodostuu nimenomaan liikennepalveluista, tulee mahdollisessa yhteistyömallissa mukana olevien tahojen sopia kustannusten jakotavasta jo hyvissä ajoin ennen tarjouskilpailun järjestämistä.

Voidakseen toteuttaa tuloksekkaan tarjouskilpailuprosessin liikennepalveluiden hankinnan osalta, tulee palveluiden järjestäjien keskinäiset sopimussuhteet mukaan lukien kustannusten jakamiseen liittyvät kysymykset olla selvillä. Kuten

muissakin hankinnoissa, tarjouskilpailua häiritsevät tarjoajalle liian vaikeasti kannettavat riskit on pyrittävä poistamaan ennen kilpailutuksen alkua.

Tässä luvussa tarkastellaan erilaisia toimintavaihtoehtoja liikennepalveluiden järjestämiseksi tapauksessa, jossa mukana on suuri joukko erilaisia julkisen hallinnon toimijoita. Siinä hahmotellaan myös sitä, millaisista asioista osapuolten tulisi sopia ennen tarjouskilpailun aloittamista.

## 5.2 Liikennepalveluiden järjestämisen vaihtoehtoisia organisointimalleja

Matkapalvelukeskuksen toiminta-alueella toimivilla kunnilla ja kuntayhtymillä on lähtökohdiltaan samanlainen velvollisuus ja tarve järjestää palveluita. Lisäksi eräiden liikennepalveluiden osalta järjestämisestä vastaavat valtion viranomaiset. Samankaltaisista lähtökohdista johtuen liikennepalveluiden järjestämisestä vastaavat kunnat ja kuntayhtymät voivat toteuttaa hankinnan yhteistyössä. Useissa tapauksissa se on myös välttämätöntä, jotta palvelun järjestäjä pystyisi hallitsemaan kokonaisuutta.

Palveluiden järjestäjien kannalta tärkeä strateginen valinta on se, tullaanko MPK-operaattori ja liikennepalvelut erottamaan toisistaan ja järjestämään molemmista erilliset tarjouskilpailut.

Palveluiden järjestämisvastuussa olevien tulisi tehdä valinta kilpailutuksen toteuttamismallista jo hyvissä ajoin, sillä valinta voi vaikuttaa myös valittavaan yhteistoiminnan muotoon.

### 5.2.1 Kuntien yhteistoiminnan muodoista

Kuntien yhteistyön järjestämistä koskevat perussäännökset sisältyvät kuntalakiin. Kuntalain 76 - 77 § sisältävät säännökset tehtävien hoitamisesta toisen kunnan puolesta. Kuntayhtymistä on säännelty erikseen 78 - 86 §:ssä.

Kuntakonserni- ja liikelaitostyöryhmän mietinnössä kuntien yhteistoimintatavat jaoteltiin seuraavasti:

#### 1. Yhteinen toimielin

Yhteisellä toimielimellä tarkoitetaan, että yhden kunnan (isäntäkunnan) toimielin hoitaa sopimuksen perusteella tehtävän myös muiden sopijakuntien puolesta. Muille kunnille voidaan antaa oikeus valita osa toimielimen jäsenistä. Jäseninä toimielimessä voivat olla asianomaisten kuntien vastaavaan toimielimeen vaalikelpoiset henkilöt. Yhteinen toimielin voi olla lautakunnan lisäksi myös johtokunta tai toimikunta. Yhteiseen toimielimeen perustuvassa yhteistoimintamuodossa sovitaan yhteistyösopimuksella myös kuntien välisistä korvauksista. Käytössä on sekä asukaspohjaisia että tuotteistettuja korvausjärjestelmiä. Kuntien välinen yhteistoimintasopimus on julkisoikeudellinen.

## **2. Yhteinen viranhaltija**

Yhteinen viranhaltija on virkasuhteessa useampaa kuntaan. Kunnat tekevät päätöksen viran perustamisesta, mutta yksi kunta vastaa työnantajan velvollisuuksista. Yhteinen viranhaltija on velvollinen noudattamaan kaikkien mukana olevien kuntien antamia ohjeita ja kaikilla kunnilla on valvontaoikeus. Kustannusten ja työpanosten jakautumisesta sekä muista järjestelyistä on sovittava kuntien kesken. Sopimus on julkisoikeudellinen. Yhteistä virkaa ei tulisi perustaa sellaisten tehtävien hoitoon, johon ei kuulu julkisen vallan käyttöä.

## **3. Kuntayhtymän perustaminen**

Kuntayhtymä perustetaan kuntien välisellä sopimuksella ns. perussopimuksella. Perussopimuksessa on sovittava kuntayhtymän tehtävistä, organisaatiosta jne. Osa kuntayhtymistä on ns. pakkokuntayhtymiä (erikoissairaanhoito, erityishuolto, maakuntien liitto) eli kunnan on kuuluttava siihen lain perusteella. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että kunnan tulisi käyttää sen palveluja. Suurin osa kuntayhtymistä perustuu kuitenkin kuntien vapaaehtoiseen yhteistoimintaan.

Kunnan kuntayhtymän palveluista ja tavaroista suorittamien kustannuksien perusteet vaihtelevat kuntayhtymissä paljon. Kuntayhtymissä pyritään tällä hetkellä mahdollisimman paljon tuotteistamaan palveluja (esim. erikoissairaanhoidon diagnoosipohjainen laskutus). Käytössä on myös asukas pohjaisia laskutusjärjestelmiä. Kunta voi olla jäsenenä kaikissa kuntayhtymän tehtävissä tai vain osittain (osajäsenyys). Lisäksi kuntayhtymälle on voitu perussopimuksessa antaa oikeus sopia kunnan kanssa muidenkin tehtävien hoitamisesta.

## **4. Kuntien välinen ostopalvelu**

Kuntien välisellä ostopalvelulla tarkoitetaan, että kunta myy toiselle kunnalle sopimuksen perusteella palvelujaan. Kuntien välisessä ostopalvelussa muu kunta kuin isäntäkunta ei osallistu yhteistyösopimuksen tarkoittamaa tehtävää toteuttavan tehtävän järjestämisen edellyttämään hallinnointiin ja muuhun päätöksentekoon. Isäntäkunnan päätösvallan laajuus määräytyy yhteistyösopimuksen mukaan. Kuntien yhteistoimintasopimukset ovat julkisoikeudellisia sopimuksia.

## **5. Yksityisoikeudellisen yhteisön perustaminen**

Käytännössä yleisin yksityisoikeudellinen yhteistoiminnan muoto lienee osakeyhtiö. Julkisen vallan käyttämisestä sisältäviä tehtäviä ei yleensä voi siirtää osakeyhtiön hoidettavaksi.

Kunnan osakeyhtiön perustamista sekä osakeomistusta sääntelee kuntalain 2 §:ään perustuva toimialan rajoitusperusteet. Kunta ei voi siirtää myöskään omistamalleen yhtiölle sellaisia tehtäviä, jotka eivät kuulu kunnan toimi-

alaan. Toimialasäännös ei sinällään rajoita kuntien välisen yhteistoiminnan muodon valintaa vaan toiminnan sisältöä. Julkisen vallan käyttämistä sisältyviä tehtäviä ei yleensä voi siirtää osakeyhtiön hoidettavaksi. Lakiin perustuvan julkisoikeudellisen päätösvallan käyttäminen kuuluu kunnalle.

*Lähde: Kuntakonserni- ja liikelaistustyöryhmän mietintö, Sisäasiainministeriön julkaisut 09/2006*

### 5.2.2 *Muiden julkisyhteisöjen mukaan liittyminen*

Kelan mukaantuloon MPK-alueen liikenteen hankintaan liittyy eräs näkökohta, joka poikkeaa kuntien ja kuntayhtymien kuljetuspalveluiden järjestämisvelvoitteesta. Kela vastaa sairausvakuutuslain toimeenpanosta. Sairausvakuutuslaissa, jonka toimeenpanosta Kela huolehtii, todetaan, että vakuutetulla on oikeus saada laissa erikseen säädetyn omavastuuosuuden ylittävältä osalta korvausta tarpeellisista sairaanhoidon kustannuksista sekä raskauden ja synnytyksen aiheuttamista tarpeellisista kustannuksista kuten hoito, lääkkeet ja matkakustannukset. Lain perusteella vakuutetun matkakustannukset korvataan sen mukaan, kuinka paljon matka olisi tullut maksamaan käyttäen halvinta käytettävissä olevaa matkustustapaa. Täten Kelan rooli liittyy erityisesti matkustajalle aiheutuneiden kustannusten korvaamiseen.

Muut valtion viranomaiset, kuten lääninhallitukset voivat olla mukana MPK-alueen liikennepalveluiden hankinnassa. Hankintaa organisoitaessa on kuitenkin huomioitava erot päätöksentekoon liittyvien seikkojen osalta.

### 5.2.3 *Hankintalainsäädännön soveltaminen erilaisissa yhteistyömalleissa*

Lakia julkisista hankinnoista (hankintalaki) sovelletaan myös hankintayksiköiden välisiin hankintoihin eli se voi tulla sovellettavaksi myös kuntien keskinäisiin sopimuksiin. Hankintayksiköiden välillä hankintalainsäädäntö voi tulla sovellettavaksi, mikäli sopimusjärjestelyssä on kysymys hankintalain ja hankintadirektiivin tarkoittamasta hankinnasta. Hankinnalla tarkoitetaan kirjallista sopimusta, jonka tarkoituksena on rakennusurakan toteuttaminen, tavarankuljetus tai palvelun suorittaminen taloudellista vastiketta vastaan. EY-tuomioistuimen oikeuskäytännössä (Teckal C-107/98) on katsottu unionin hankintalainsäädännön tulevan sovellettavaksi silloin, kun hankintaviranomainen aikoo tehdä siitä muodollisesti erillisen ja päätöksenteon kannalta itsenäisen yksikön kanssa rahallista vastiketta vastaan kirjallisen sopimuksen, jonka kohteena on tavaroiden hankinta, riippumatta siitä, onko tämä itsenäinen yksikkö itse hankintaviranomainen. Kotimaisessa oikeuskäytännössä (KHO 2004:102) kuntalain 76 §:ään perustuva kuntien välinen sopimus sairaankuljetuspalvelun hankkimisesta on katsottu hankintalain tarkoittamaksi hankinnaksi.

Kuntalain 76 §:n perusteella tehty kuntien välinen sopimusjärjestely voi siis olla tapauksesta riippuen hankintalain tarkoittama hankinta tai sen ulkopuolelle jäävä yhteistoimintajärjestely.



**Hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle jäävät yksiselitteisesti vain julkisen vallan käyttöä sisältävät tehtävät sekä laissa erikseen mainitut soveltamisalaan kuulumattomat hankinnat.** Yhteistoiminnan ja hankinnan rajaa täsmentävä oikeuskäytäntö on toistaiseksi suppeaa. Harkittaessa sopimusjärjestelyn luonnetta oikeuskäytännössä (KHO 2004:102) on kuitenkin kiinnitetty huomiota erityisesti sopimuksen taloudelliseen luonteeseen ja yhteistyön hallinnon järjestämiseen.

Lähteet:

www.kunnat.net, Muistio kuntien yhteistoiminnasta 6.2.2005

www.kunnat.net, Muistio: Kuntien yhteistoiminta ja hankintalainsäädäntö 17.10.2005, Juha Myllymäki

#### 5.2.4 *Käytännön yhteistyömuodot hankinnoissa*

Hankinnoissa kunnat tekevät usein aktiivista yhteistyötä. Vuosien varrella yhteistyötä on toteutettu monin eri variaatioin ja erilaisilla sitovuuden asteilla. Seudullisesti hankinnoissa on usein tehty yhteistyötä toimimalla hankintarengasperiaatteella. Hankintarengas ei kuitenkaan ole erityiseen lainsäädäntöön perustuva tapa kuntien hankintayhteistyölle, vaan kukin hankintarengas on muodostanut toimintaan omat säännöt ja periaatteet. Täten toimintamallit vaihtelevat hyvinkin kevyestä ja epämuodollisesta täsmällisiin sopimuksiin perustuviin toimintamalleihin.

##### *Yhteinen valmistelu*

Kevyin malli yhteistyöstä hankinnoissa on suorittaa hankinnan valmistelua yhdessä jonkun toisen kunnan kanssa. Tavallisimmin tämä tarkoittaa kahden eri kunnan viranhaltijan tietojen vaihtoa tarjouskilpailujen järjestämiseen liittyen. Tällainen vapaamuotoinen yhteistyö ei edellytä hallinnollisia päätöksiä tai muita erityisen muodollisia järjestelyitä.

Pidemmälle menevässä yhteistyömallissa yhteisvalmistelua suorittavat kunnat valmistelevat myös kilpailutusasiakirjat yhdessä, joten tarjouskilpailulla saatavat palvelut ja tavarat ovat mahdollisimman yhdenmukaisia, kun tarjouspyynnön vaatimukset sekä valinta- ja vertailuperusteet ovat yhdenmukaiset.

Suurien, monia osallistujia käsittävien hankintojen osalta edellä kuvattuja malleja ei kuitenkaan voi pitää suositeltavina, sillä niissä jokainen mukana oleva organisaatio tekee päätöksen hankinnasta itsenäisesti. Tästä seuraa suuri määrä päätöksiä ja siitä saattaa muodostua tarjoajille ja hankintakokonaisuuden hallinnalle merkittävä riski.

##### *Hankintarengas*

Sen sijaan hankintarengas, jossa hankinnan toteuttaminen on erillisin sopimuksin ja päätöksiin annettu selkeästi yhden kunnan tai kuntayhtymän toteutettavaksi, soveltuu myös taloudellisesti ja toiminnallisesti merkittävien hankintojen toteuttamiseen. Tällöin esimerkiksi kunta on antanut hankintapäätöksen tekemisen toisen kunnan nimetylle viranhaltijalle tai toimielimelle. Joissakin tapauksissa

päätöksenteko-oikeus toiselle kunnalle tai sen viranhaltijalle luovutetaan hankintakohtaisesti. Tällaisessa tilanteessa hankintapäätöksen tekevä toimielin tai viranhaltija tekee päätöksen kaikkia hankintarenkaassa mukana olevia sitovasti.

### *Kuntien ja valtion viranomaisten yhteistyö*

Kuntien yhteistyö valtion viranomaisten kanssa hankintatoimessa joudutaan rajaamaan yleiseen ammatilliseen tiedonvaihtoon sekä hankintatapahtuman ja siihen liittyvän päätöksenteon valmisteluun. Hankintaa koskeva päätöksenteko tulee jättää kyseisille viranomaisille, koska kunnallista päätöksentekoa ja muutoksenhakua koskevat säädökset eivät sovellu muuhun julkiseen hallintoon.

### *Yhteishankintayksikkö*

Yhteishankintojen toteuttamisen mahdollisuudet laajenivat 1.6.2007, kun uudistettu laki julkisista hankinnoista (348/2007) astui voimaan. Hankintalakiin sisältyi säädös, jonka mukaan erityisten yhteishankintayksiköiden perustaminen tuli mahdolliseksi kaikille hankintayksiköille. Hankintalaissa "Yhteishankintayksiköllä tarkoitetaan sellaista hankintayksikköä, joka hankkii sen suoraan tai välillisesti omistaville hankintayksiköille tavaroita tai palveluja taikka tekee näille tavaroita, palveluja tai rakennusurakoita koskevia hankintasopimuksia tai puitejärjestelyjä. Edellytyksenä on, että yhteishankintayksikkö toimii edellä mainittujen tehtävien hoitamiseksi ja että se on nimenomaisesti perustettu hoitamaan näitä tehtäviä, taikka näiden tehtävien hoitaminen on säädetty tai määrätty yhteishankintayksikön toimialaksi."

Lähde: Suomen kuntaliitto, laki-tiedote 2/2001, Seudullinen yhteistyö hankinnoissa, Antero Oksanen.

## **5.3 Suositeltavat organisointimallit MPK-alueen liikenteen hankintaan**

Kokonaisen MPK-alueen liikenteen kilpailuttamista voidaan pitää mittavana hankintana. Hankinnan haasteellisuutta lisää se, että alueella toimii tyypillisesti suuri määrä erilaisia tahoja, joiden tehtäväksi on annettu liikennepalveluiden järjestäminen erilaisille asiakasryhmille. Näitä tahoja ovat mm. kunnat, sairaanhoitopiirit, Kansaneläkelaitos ja joiltakin osin myös valtion viranomaiset.

Hankintojen onnistumisen kannalta keskeiset kysymykset ratkaistaan jo suunnitteluvaiheessa. Pelkkä onnistunut tarjouskilpailun läpivieminen ei vielä tarkoita, että syntyvä palveluiden hankintasopimus toimisi kaikkien osapuolten kannalta moitteettomasti. Sopimuksen allekirjoittamisen jälkeen on oleellista huolehtia siitä, että sopimuksen seuraaminen ja valvonta ovat selvästi vastuutettuja tehtäviä.

Yhteishankinnan toteuttamisvaihtoehtoja pohdittaessa tulee ratkaista se, toteuttaanko liikenteen kilpailuttaminen yksittäisenä yhteishankintana vai organisoitaanko samalla hallinnollisesti kestävä perusratkaisu myös muille tulevaisuudessa tehtäville yhteishankinnoille. Mikäli päädytään siihen, että liikenteen hankinta on vain yksi erillinen kilpailutus, toiminee hankintarengas-tyyppinen yhteishankintamalli joustavimmin. Mikäli liikenteen yhteishankinta päädytään toteuttamaan käyttäen yhteishankintayksikkö-tyyppistä ratkaisua, tulee yhteishan-

kintayksikön perustamiseen ja toiminnan organisointiin varata riittävästi aikaa ennen varsinaisen tarjouskilpailun aloittamista.

Liikennepalveluiden hankinnassa suositeltavimmat toimintamallit ovat siten:

- a) **Hankintarengas**, jossa osallistuvat kunnat ja kuntayhtymät ovat antaneet hankintapäätöksen tekemisen toisen kunnan tai kuntayhtymän nimetylle viranhaltijalle tai toimielimelle. Joissakin tapauksissa päätöksenteko-oikeus toiselle kunnalle tai sen viranhaltijalle luovutetaan hankintakohtaisesti. Tällaisessa tilanteessa hankintapäätöksen tekevä toimielin tai viranhaltija tekee päätöksen kaikkia hankintarenkaassa mukana olevia sitovasti. Kyseinen toimintamalli ei näin ollen edellytä uuden organisaation perustamista. Yhteisen toimielimen tai yhteisiä tehtäviä hoitavan viranhaltijan päätöksiin voidaan hakea kuntalain mukaisesti muutosta oikaisuvaatimuksin tehtävää hoitavan isäntäkunnan toimielimeltä.
- b) **Yhteishankintayksikkö**, joka perustetaan hoitamaan liikennepalveluiden ja muiden soveltuvien tuote- ja palvelukokonaisuuksien hankintaa. Yhteishankintayksikkö voisi siten toteuttaa tarjouskilpailun kaikkien sen omistavien hankintayksiköiden puolesta. Hankintalaki edellyttää, että sen tulee olla yksikkö, joka on perustettu nimenomaan toimimaan yhteishankintayksikkönä ja joka hankkii sen suoraan tai välillisesti omistaville hankintayksiköille tavaroita tai palveluja taikka tekee näille tavaroita, palveluja tai rakennusurakoita koskevia hankintasopimuksia tai puitejärjestelyjä.

Näiden kahden edellä kuvatun vaihtoehtoisen mallin etuja ja haittoja liikennepalveluiden hankintaan voidaan kuvata seuraavasti:

### ***Hankintarengas***

”Helppo käynnistää, vaikea pyörittää”

#### **Edut**

- + Hankintarengas on kunnissa tuttu useiden muiden tuoteryhmien hankintojen toteuttamisen osalta
- + Organisoinnissa useita erilaisia vaihtoehtoja

#### **Haitat**

- Yhteinen päätöksenteko vaatii kaikkien mukana olevien kuntien ja kuntayhtymien erillisen päätöksen
- Hankintarenkaaseen liittymisen on tapahduttava ennen tarjouskilpailun järjestämistä
- Hankintarenkaalla ei ole lakiin kirjattua merkitystä
- Joissakin hankintarenkaissa sitoutuminen on ollut puutteellista ja päätöksenteko monimutkaista
- Mikäli yhteistyöhön liittyy sopimus, jossa sovitaan myös toiminnan palvelumaksuista, saattaa se olla hankintalain tarkoittama hankintasopimus, jota ei voida tehdä ilman erillistä tarjouskilpailua

### ***Yhteishankintayksikkö***

”Vaikea perustaa, helppo pyörittää”

#### **Edut**

- + Yhteishankintayksikön oikeudelliselle muodolle ei ole asetettu rajoitteita
- + Yhteishankintayksikköön liittyminen voidaan tehdä joustavaksi
- + Yhteishankintojen toteuttamisesta yhteishankintayksikköä käyttäen on kirjattu erityinen säädös hankintalakiin
- + Yhteishankintayksikön omistajat voivat käyttää yhteishankintayksikköä myös muiden tavara- ja palveluhankintojen sekä rakennusurakoita koskevien tarjouskilpailujen toteuttamiseen
- + Toiminnan kustannusten jakaminen mahdollista joustavasti omistajien kesken
- + Hankintaosaamisen keskittämisellä myös sopimusten jälkihoito yhtenäistyy ja mahdollisten reklamaatioiden käsittely ei rasita substanssiosaajia
- + Toiminta perustuu ammattiosaamiseen ilman hankintoihin kuulumattomia poliittisia ulottuvuuksia

#### **Haitat**

- Toiminnan käynnistys vaatii erillisen yksikön perustamisen nimenomaisesti yhteishankintayksiköksi
- Yhteishankintayksikköä käytettäessä ostajan tulee tunnustaa myös mahdolliset hankintojen merkittävästä keskittämisestä aiheutuvat vaikutukset alueen elinkeinoelämälle

Tämän tarkastelun valossa MPK-alueen liikennepalveluiden hankinnassa toimivampana mallina voidaan pitää yhteishankintayksikköä.

## **5.4 Yhteishankinnan periaatteet ja kustannukset**

Valittavaan liikennepalveluiden hankinnan toteutustapaan ja organisointiin vaikuttavat ennen muuta alueen rakenne ja hankinnan koko. Tässä luvussa tarkastellaan päätöksentekoon ja kustannusten jakamiseen liittyviä kysymyksiä mallissa, jossa MPK-alueen liikennepalveluiden hankinta päätetään toteuttaa käyttäen yhteishankintayksikköä.

Yhteishankintayksikön perustamista suunniteltaessa tulee ottaa huomioon se, että hankinnoissa yksikön mahdolliset käyttökohteet eivät rajoitu pelkästään MPK-operaattorin tai MPK-alueen liikennepalveluiden hankintaan. Samaa hankintayksikköä voidaan hyödyntää monissa muissa tavaroiden ja palveluiden hankinnassa. Esimerkiksi myös sellaiset liikenteet, joita ei ohjata MPK:sta, on mielekästä hankkia samaa osaamista hyödyntäen. Hankintalaki lähtee siitä tulokinnasta, että yhteishankintayksikön toiminnan tulee lisäksi olla pysyvää, joten satunnaisia yhteishankintoja tekevää yksikköä ei edes voida katsoa yhteishankintayksiköksi. Niinpä hankintayksiköiden yhteistyö MPK-operaattorin tai liikennepalveluiden hankinnassa voinee toimia ensimmäisenä konkreettisena hankkeena perustettavalle yhteishankintayksikölle. Samassa yhteydessä on suo-

siteltavaa hahmotella myös muita mahdollisia alueita, joissa yhteishankintayksikön käyttäminen on toiminnallisesti ja taloudellisesti hyödyllistä.

Yhteishankinnan toteuttamiseen liittyvien käytäntöjen ja hankinnan toteuttamiseen liittyvien kustannusten jakamisen lisäksi yhteishankintayksikön omistajien tulee sopia ennen tarjouskilpailun järjestämistä riittävän tarkasti siitä, miten tarjouskilpailun järjestämisestä ja liikennepalveluiden käyttämisestä aiheutuvat kustannukset jaetaan. Matkapalvelukeskusta käytettäessä on tyypillistä, että liikennepalveluita tuottavan auton kulkureitillä asiakkaat ovat kyydissä kukin erillaisen matkan. Tällöin ratkaistavaksi kysymykseksi tulee se, miten kukin yhteishankintayksikön omistaja saisi maksettavakseen omaan käyttöön perustuvan osuuden hankintakustannuksista. Nyt toimivissa MPK:ssa on yleisenä käytäntönä jakaa liikenteen kustannukset matkojen käytön suhteessa.

Yhteishankintayksikön omistavien hankintayksiköiden tulee päättää, miten rahoitus yhteishankintayksikön, omistajien ja palveluntuottajan välillä hoidetaan. Liikennepalveluiden hankinnassa kyse on mm. siitä, laskuttaako palveluntuottaja suoraan yhteishankintayksikköä palveluiden tuottamisesta vai laskuttaako se kutakin mukana olevaa hankintayksikköä erikseen.

Mikäli päädytään siihen, että jokainen mukana oleva hankintayksikkö saa liikennepalveluiden tuottajalta oman laskun, edellyttää se MPK-operaattorilta valmiutta tuottaa riittävän tarkka palveluiden käyttöön perustuva aineisto laskutuksen oikeudenmukaiseen jakamiseen.

Myös liikennepalveluiden hankintaan liittyvien sopimusten valvontaan ja seurantaan liittyvät kysymykset on tarkoituksenmukaista hoitaa yhteishankintayksikköä käyttäen. MPK-liikennepalveluiden hankinnassa sopimusten pitäminen yhdenmukaisina koko sopimuskauden ajan edellyttää, että sopimusten muutokset toteutetaan keskitetysti. Parhaimmillaan yhteishankintayksikkö huolehtisi sopimusten tekemisestä kaikkien mukana olevien hankintayksiköiden puolesta.

## 5.5 Yhteishankintayksikkö toimintamallina

MPK-liikenteen hankinta yhteishankintana voi toimia monilla seuduilla sysäyksenä yhteishankintayksikön muodostamisessa. On varsin tyypillistä, että seudullisesti yksi kunta on ottanut hankintojen yhteisessä toteuttamisessa vetovastuun eli toiminut isäntänä.

**Yhteishankintayksikön perustaminen toimii hankintarenkaille seuraavana luontevana kehitysaskeleena.** Yhteishankinnoissa keskeinen hahmotettava tekijä liittyy niihin hyötyihin, joita toiminnalla voidaan saada aikaan. Usein jo pelkästään hallinnollisissa kustannuksissa säästäminen voi olla riittävä peruste hankintojen toteuttamiseen yhteistyössä.

Yhteishankintayksikön perustamisvaiheessa ensimmäisiä ratkaistavia kysymyksiä on se, millainen on perustettavan yksikön organisointimuoto. Organisointimuoto tulee vaikuttamaan myöhemmin hankintoja toteutettaessa toiminnan oh-

jaamiseen. Kuntien tulee noudattaa yhteishankintayksikön perustamisessa kuntalain mukaisia menettelytapoja. Jos organisointimallina käytetään osakeyhtiötä, tulee myös yhtiön perustamisasiakirjoihin kirjata yhtiön nimenomainen tehtävä eli toimiminen yhteishankintayksikkönä.

Yhteishankintayksikön käyttö MPK-alueen liikenteen hankinnassa ja hankinnasta solmittavien sopimuksien valvonnassa on mahdollisuus, jolla voidaan varmistaa MPK:n ja liikennepalveluiden joustavat käyttömahdollisuudet suurellakin maantieteellisellä alueella. Toimiva kokonaisuus liikennepalveluiden hankinnassa edellyttää, että hankinta toteutetaan samansisältöisenä koko MPK:n alueella.

**Yhteishankintayksikköä ei kuitenkaan voida perustaa pelkästään MPK-alueen liikennepalveluiden hankintaa varten.** Kunnissa ja kuntayhtymissä yhteishankinnoilla saatava suurin potentiaali liittyy useisiin palvelu- ja tavarahankintoihin. Esimerkiksi useissa tavarahankinnoissa yhteishankintayksikön omistavat hankintayksiköt voivat hyödyntää useiden tavararyhmien toimituksia samaan terminaaliin, josta tavarat voidaan sitten jakaa tehokkaammin tarvittaviin toimipisteisiin seudullisesti.

Yksi osa jokaiseen tavara- ja palveluhankintaan liittyvää taktista suunnittelua on selvittää, ovatko yhteishankinnalla saavutettavat edut myös pidemmällä aikavälillä sellaisia, että hankinta on järkevää toteuttaa suurena kokonaisuutena. Kuntien- ja kuntayhtymien hankintojen suunnittelulla voidaan vaikuttaa merkittävästi jonkin toimialan markkinoiden toimivuuteen ja jopa markkinoiden syntymiseen tai kilpailun tyrehtymiseen seuraavalla kilpailutuskierroksella. Ostajalta vaaditaan aimo annos kykyä lukea markkinoita, ettei se toteuta hankintoja markkinoilla toimivien tarjoajien kokoon suhteutettuna liian suurina kokonaisuuksina tai käytä tarpeettoman pitkiä sopimuskausia.

Hyvän lopputuloksen saavuttaminen hankinnoissa ratkaistaan jo suunnittelu- ja määrittelyvaiheessa. Määrittelyvaiheen tuotos kirjataan tarjouspyyntöön ja sen perusteella järjestettävällä tarjouskilpailulla mitataan sitä, kuka tai ketkä markkinoilla toimivista tarjoajista ovat kilpailukykyisimpiä palvelun tuottamiseen. Yhteishankintayksikkökään ei yksinään ratkaise kaikkia onnistuneen hankintaprosessin toteuttamiseen liittyviä haasteita, vaan **jokaisen hankintayksikön on varmistettava, että hankinnan valmistelussa otetaan huomioon kaikkien mukana olevien hankintayksiköiden sisältö- ja palvelutasovaatimukset.** Yhteishankintayksikkö vastaa hankinnan teknisestä ja kaupallisesta toteuttamisesta. Hankinnan hyvän lopputuloksen saavuttaminen **edellyttää tiivistä yhteistyötä ja selkeää vastuunjakoa liikennepalveluita suunnittelevien asiantuntijoiden kanssa koko prosessin ajan.** Jos valmistelutyötä tehtäessä ei olla valmiita yhdenmukaistamaan vaatimuksia riittävästi, ei perusteita yhteistyölle ole olemassa.

## 6 LIIKENTEE SUUNNITTELU

### 6.1 Taustaa

Suurien matkustajavirtojen joukkoliikenne tulee olemaan jatkossakin nykymuotoista, kiinteään reittiin ja aikatauluun perustuvaa reittiliikennettä, johon noudetaan aikataulun mukaisesti pysäkeiltä ja terminaaleista ilman ennakkotilausta. Myös matkapalvelukeskuksen järjestämissä kuljetuksissa tullaan hyödyntämään reittiliikennettä järjestämällä liityntäkuljetuksia vaihtopysäkeille ja terminaaleihin. Yritysalitteista reittiliikennettä täydentävän reittiliikenteen tarjonnan ja muun palvelutason suunnittelevat kyseisen alueen joukkoliikenteestä vastaavat viranomaiset yhteistyössä tarvittavien sidosryhmien kanssa, kulloinkin voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti. Alueen joukkoliikenteen palvelutasoa määriteltäessä osa tarjonnasta osoitetaan tuotettavaksi kutsuohjattuna liikenteenä. Parhaaseen lopputulokseen päästään, kun myös kutsuohjatun liikenteen kokonaissuunnittelusta vastaa ensisijaisesti sama viranomaistaho, joka suunnittelee ja järjestää alueen yritys vetoista reittiliikennettä täydentävän reittiliikenteen. Varsinaisesta MPK-liikenteen hankinnasta vastaa edellä luvussa 5 kuvattu hankintarengas tai yhteishankintayksikkö, mutta liikenteen suunnitteleva taho tuo hankintaprosessiin tarvittavan liikenneosaamisen, jota tarvitaan tarjouspyyntöön liitetävän palvelukuvauksen laatimisessa.

Kaikille avoimen joukkoliikenteen asema ensisijaisena kulkumuotona otetaan huomioon ohjeistamalla MPK järjestämään kuljetukset mahdollisimman kustannustehokkaasti ja valitsemaan sopivin ajoneuvo seuraavassa järjestyksessä:

1. Kaikille avoin joukkoliikenne (reittiliikenne, palveluliikenne, kutsuohjattu joukkoliikenne) ja siihen liittyvät matkaketjut.
2. MPK:n käyttöön kilpailutetut päivä- tai muut kiinteähintaiset autot, jotka ajavat vain MPK:n niille osoittamia reittejä.
3. Muu MPK:n käyttöön kilpailutettu liikenne, jota ei sidota yksinomaan MPK:n tarjoamiin reitteihin.

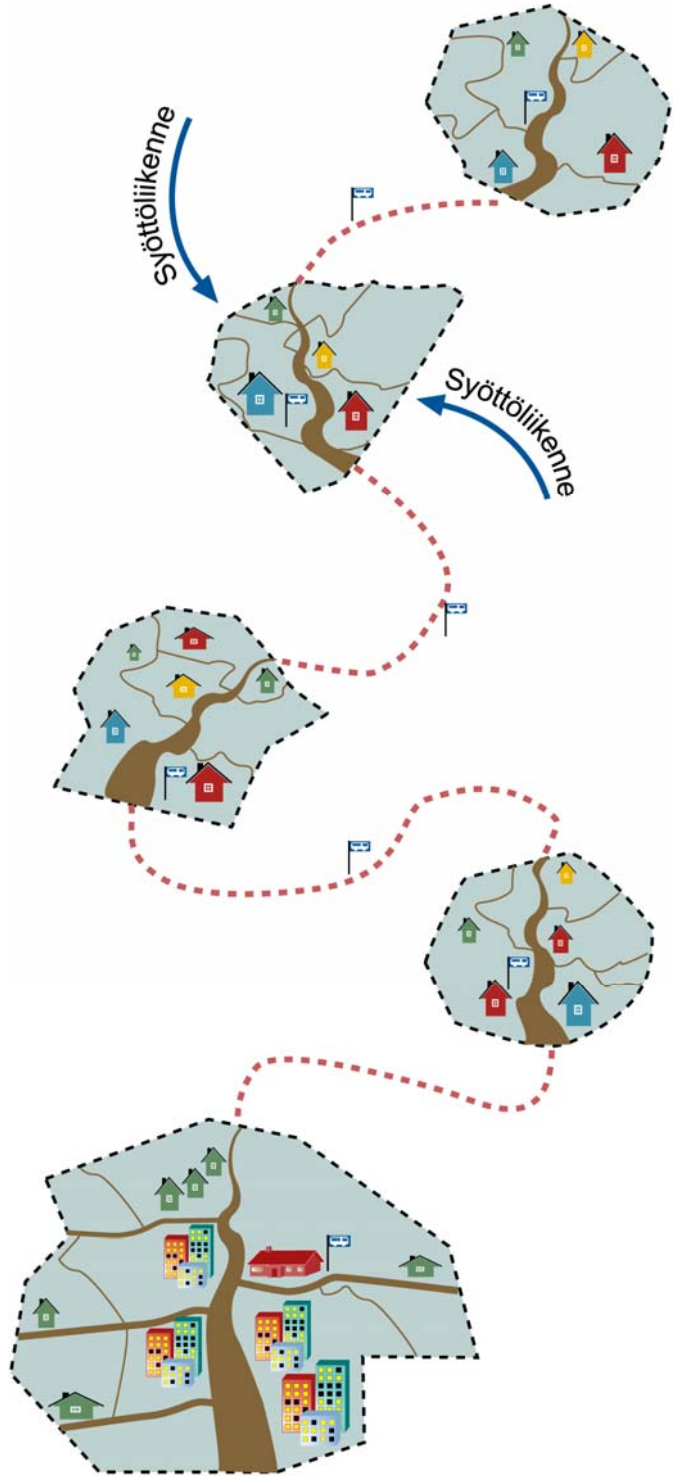
### 6.2 MPK:n alaisen liikenteen järjestämistavat

Seudullisten ja paikallisten palvelutasotavoitteiden mukaisesta liikenteestä ne osat, joille ei ole riittäviä toimintaedellytyksiä kiinteällä reitillä ja aikataululla toteutettuna, tuotetaan kutsuohjattuna. Tämä MPK:n ohjaama liikenne tulee jakaantumaan ainakin seuraaviin liikennelajeihin:

- Seudullinen kutsurunkoliikenne
- Edellistä täydentävät syöttöliikenteet
- Paikallinen kutsujoukkoliikenne
- Palveluliikenne
- Erilliskuljetukset

Seudullinen kutsurunkoliikenne on etukäteen tulleiden tilausten ja mahdollisten aikataulupisteiden kautta ohjeellisella aikataululla ajettavaa liikennettä, jolla täydennetään reittiliikenteen katvealueiden ja -aikojen tarjontaa. Oheisen kuvan mukaisesti tyypillinen kutsurunkoliikenteen kuvaus muistuttaa helminauhaa, jo-

ka etenee reittimäisesti asutuskeskittymästä toiseen. Asutuskeskittymien kohdalla liikenteelle on määritelty toiminta-alueet, joiden sisällä liikutaan etukäteen tulleiden tilausten mukaisesti, mutta aikataulun puitteissa. Kutsurunkoliikenteiden toiminta-alueita voidaan laajentaa järjestämällä runkojen yhteyteen vapaasti reitittyviä syöttöliikenteitä, jotka ajetaan vain tarvittaessa. Syöttöliikenteillä voidaan myös korvata kutsuohjattuja toiminta-alueita, jolloin runkoreitin ajoaikaa voidaan nopeuttaa. Kutsurunkoliikenteet on suositeltavaa toteuttaa niin, että kyytiin voi nousta tietyiltä aikataulupisteiltä myös ilman ennakkotilautusta. Tällöin täytyy kaikista lähdöistä ajaa ainakin näiden ilmoitettujen aikataulupisteiden määrittelemä perusreitti. Tämä ohjaa liikenteen suunnittelua niin, ettei kutsurunkoliikenteitä järjestetä sellaisille yhteysväleille, joilla asiakaspohjan ei arvioida riittävän tuottamaan matkustajia jokaiselle lähdölle. Kutsurunkoliikenteitä voidaan toteuttaa myös niin, että kaikki matkat on tilattava, eikä lähtöä ajeta ilman tilauksia. Tiedottamisen kannalta turvallisinta olisi kuitenkin toteuttaa kaikki saman alueen kutsurunkoliikenteet yhdenmukaisin periaattein. Ainakin aluksi tyypilliset kutsurunkoliikenteet tullevat olemaan nykyisiä lääninhallitusten ostoliikenteinä hoitamia kiinteäreittäisiä liikenteitä korvaavia liikenteitä, jolloin niiden käyttäjäkunta muodostuu kaikista matkustajaryhmistä liikennöintiajankohdan mukaisesti.



Kuva 3 Kutsurunkoliikenteen toimintaperiaate.



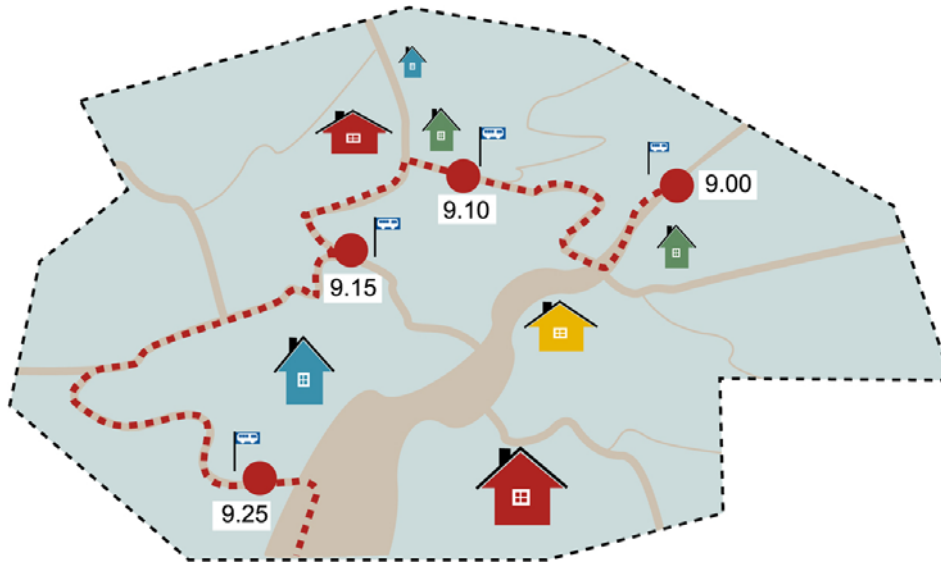
Kutsuohjaus on tärkeä esteettömyyttä edistävä elementti. Kutsuohjaukseen liittyvillä elementeillä sekä kuljetuspalvelun ja kaluston laatuvaatimuksilla voidaan vaikuttaa esteettömyyden toteutumiseen julkisissa liikennepalveluissa

Paikallinen kutsujoukkoliikenne ja erilaiset palveluliikenteet ovat toteutukseltaan hyvin lähellä toisiaan. Suurimmat erot näiden liikennetyyppien välillä muodostuvat siitä, minkä matkustajaryhmän tarpeet ovat ohjanneet eniten kunkin liikenteen suunnittelua. Ensisijaisesti työmatkaliikennettä palvelevassa kutsujoukkoliikenteessä kutsuelementin on tarkoituksenmukaista olla kohtuullisen pieni, jotta matka-aika on kunkin arvioitavissa riittävällä tarkkuudella. Vastaavasti ensisijaisesti asiointimatkoja palvelevassa liikenteessä mahdollisimman joustava ja tarvittaessa kotiovelle saakka palveleva kutsuohjaus on matka-ajan ennustettavuutta tärkeämpi ominaisuus.

Kutsujoukko- ja palveluliikenteet ovat jossain määrin reittiin, korridorin tai ainakin toiminta-alueeseen sidottuja liikenteitä, vaikka voivatkin olla toteutukseltaan hyvin erilaisia. Alueellisen rajauksen lisäksi näiden liikenteiden tarjontaa ohjataan myös aikaan sidotuilla raameilla. Liikenteen toteutustavasta riippuen tarjonta voi olla ilmoitettu aikataulutyyppisesti tietona esimerkiksi kahden tunnin välein tietylle korridorille lähtevästä autosta tai tietona pelkästä liikennöintiajasta tietyn toiminta-alueen sisällä. Tarjonnan tulee olla tasapainossa kysyntäpotentiaalin kanssa, jotta pientenkään matkustajavirtojen kuljettamisesta ei tule pelkästään yhden henkilön yksilökuljetusten hoitamista, eikä ainakaan auton ajattamista tyhjänä. Erityisesti hyvin pienen kysynnän alueilla tai aikoina liikenne on tarkoituksenmukaisinta toteuttaa niin, ettei kyytiin voi nousta ilman ennakotilausta. Tällöin liikenteestä ajetaan vain ne lähdöt, joille on saatu ennakotilauksia. Tällöin myös reitistä ajettava osuus ja sille lähetettävän kaluston koko voidaan määritellä saatujen tilausten mukaiseksi. Toisaalta isomman kysynnän alueilla tarjontaa tulee olla riittävästi, jotta kutsujoukkoliikenne on houkutteleva vaihtoehto monelle eri käyttäjäryhmälle.

Kutsujoukkoliikenne voi toimia hyvin eri tavoin, riippuen siitä mitä matkustajaryhmää sillä ensisijaisesti pyritään palvelemaan. Erilaisia toteutusmalleja on esitelty ohessa.

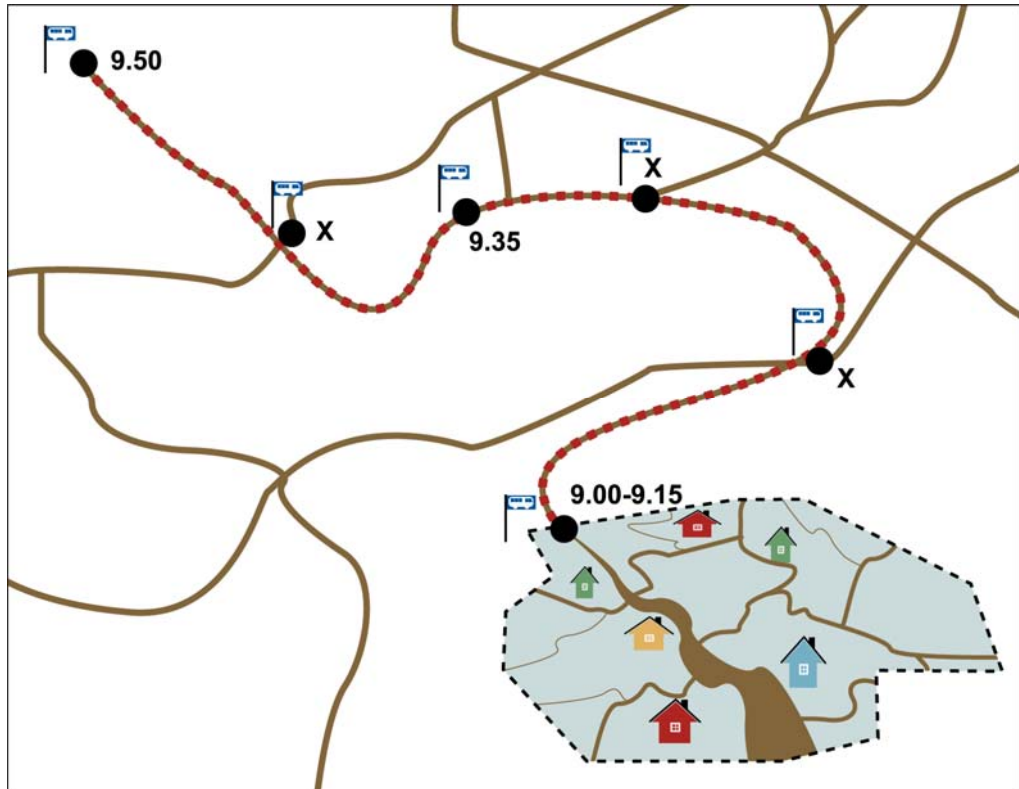
## A. Kiinteä reitti ja aikataulu



*Kuva 4 Kiinteäreittinen liikenne mahdollistaa vain pienet poikkeamat asiakkaiden kyydistä jättämiseksi. Suuri osa nykyisistä kuntien palveluliikenteistä toimii kiinteällä reitillä.*

- Liikenne toimii perinteisen joukkoliikenteen tavoin kiinteillä reiteillä ja aikatauluilla (reittiliikenne).
- Sopii asiakkaille, jotka pystyvät kävelemään reitin varrelle pysäkeille
- Pienet poikkeamat esim. asiakkaan jättämiseksi kotiovelle ovat mahdollisia, jos aikataulu ei vaarannu.
- Soveltuu tällaisenaan huonosti kutsuohjatuksi palveluksi, joustoa reitillä ei ole.
- Väljentämällä aikataulua voidaan mahdollistaa kutsuohjaus myös asiakkaiden noudossa esimerkiksi kotiovelta reitin välittömässä läheisyydessä. Tällöin matkustusnopeus heikkenee ja liikenne ei enää palvele kunnolla reitin varrelle käveleviä asiakkaita.
- Voidaan toteuttaa myös ns. käänteisenä kutsujoukkoliikenteenä, jossa rekisteröityneet käyttäjät tekevät säännöllisesti toistuvan vakiotilauksen ja vain peruutuksista ilmoitetaan MPK:een.

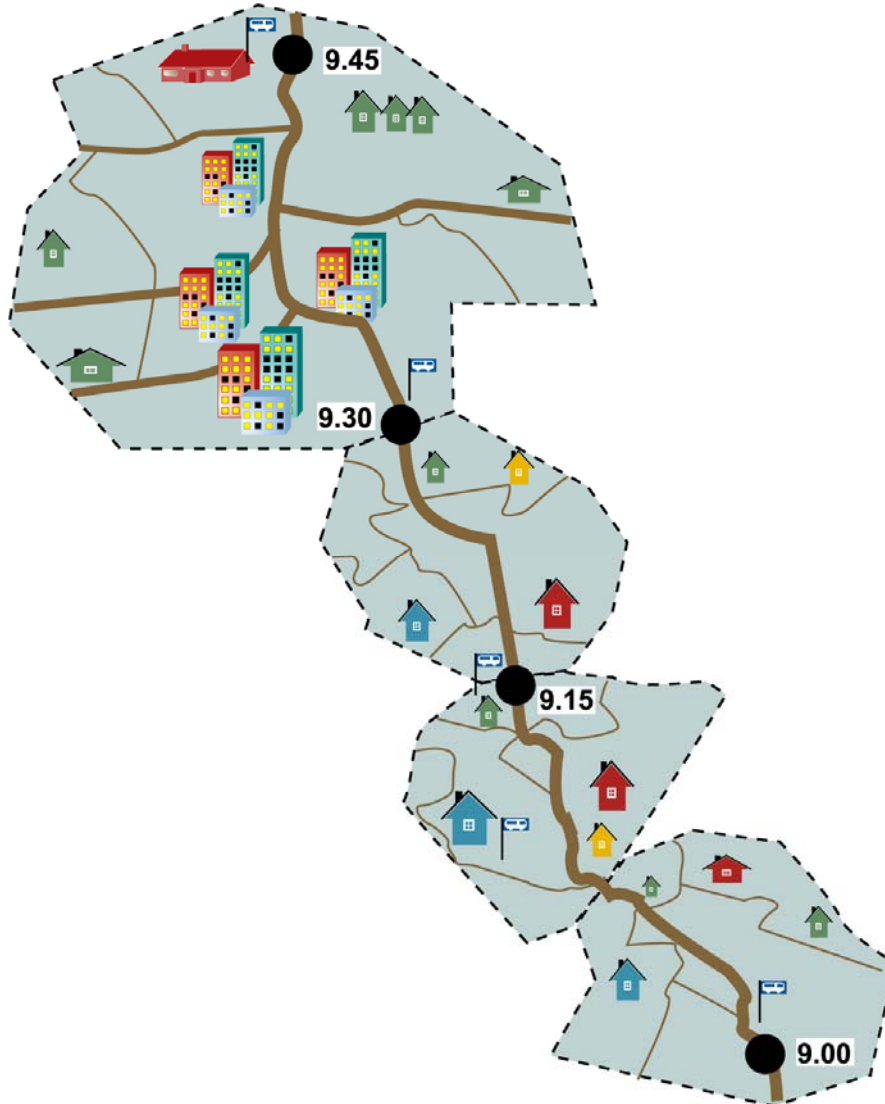
## B. Osittain kiinteä reitti ja aikataulu



Kuva 5 Kutsuohjattu liikenne voidaan toteuttaa osittain kiinteänä. Kuvassa alueen sisällä kerätään asiakkaat kyytiin 15 min aikana ja sen jälkeen ajetaan reittiä pitkin kohteeseen.

- Liikenne toimii osittain reittiliikenteenä ja osittain kutsuohjatusti. Kuvan esimerkissä klo 9.00-9.15 rajatun alueen asiakkaat kootaan kyytiin koti-ovelta etukäteen saapuneiden tilausten perusteella ja sen jälkeen ajetaan ennalta määrättyä reittiä keskustaan. X-merkintä liikenteen aikataulussa ilmoittaa, että pysäkin kautta ajetaan, mutta sille ei anneta tarkkaa pysäkiaikaa.
- Alueen sisällä asiakkaat noudetaan tilausosoitteesta.
- Soveltuu hyvin kutsuohjatuksi palveluksi, jossa pyrkimyksenä on koota tietyltä alueelta asiakkaat joustavasti kyytiin ja tarjota heille nopea yhteys esimerkiksi joukkoliikenteen terminaaliin (matkaketju).

### C. Peräkkäisiin alueisiin perustuva liikennöinti

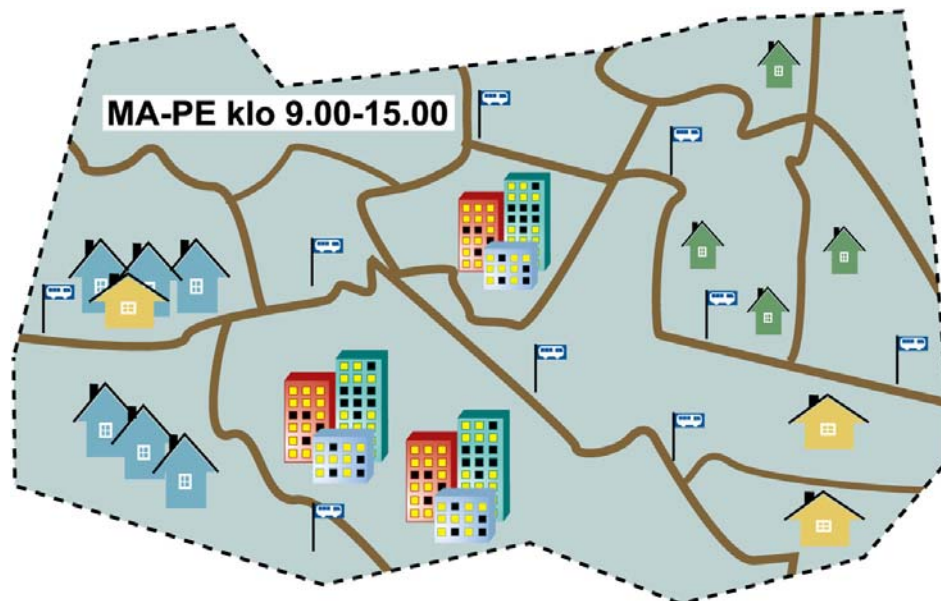


*Kuva 6 Peräkkäisiin alueisiin perustuva kutsuohjattu liikenne on joustava ja tehokas, kun liikenteen suuntautuminen on etukäteen tiedossa.*

- Liikenne toimii kutsuohjatusti siten, että tietyt peräkkäin olevat alueet ajetaan järjestyksessä, mutta kutsuohjatusti. Alueisiin voi liittyä tiettyjä pysäkkiaikoja, jolloin auton on oltava ko. pysäkillä. Näitä on hyvä yleensä laittaa jonkin verran, jotta ennakolta tiedossa olevat suositut pysäkit (esim. kauppakeskus) kuuluvat aina reittiin ja jotta auton käyttö saadaan tehokkaaksi. Tilaukset voivat olla alueiden sisäisiä tai alueiden välisiä, kunhan pysäkeille tai alueille annetut aikarajat pidetään.
- Kuvan esimerkissä liikennöidään neljästä osa-alueesta muodostuvalla alueella siten, että auto lähtee liikkeelle klo 9 ja saapuu keskusta klo 9.45. Muita pakkoajkoja autolla ovat klo 9.15 ja 9.30. Pysäkkiaikojen välillä auto hoitaa kaikkia tilauksia, jotka ovat alueiden sisällä tai niiden välillä. Aikatauluraameilla auton liikennöintiä ohjataan niin, ettei se voi palata pitkiä matkoja takaisinpäin. Näin liikenne toimii matkustajienkin kannalta loogisesti edeten koko ajan oikeaan suuntaan.

- Asiakkaita palvelee ovelta ovelle -periaatteella. Aikataulussa kuvatuilta pysäkeiltä voi nousta kyytiin ilman ennakkotilausta.
- Soveltuu hyvin kutsuohjatuksi palveluksi, jossa pyrkimyksenä on tarjota joustava ovelta ovelle –palvelu asiakkaille ja jossa tiedetään kokemuksellisesti matkojen suuntautumisesta sen verran, että peräkkäiset alueet pystytään suunnittelemaan järkevästi. Hyvin suunniteltuna päästään erinomaiseen auton kapasiteetin käyttöön.

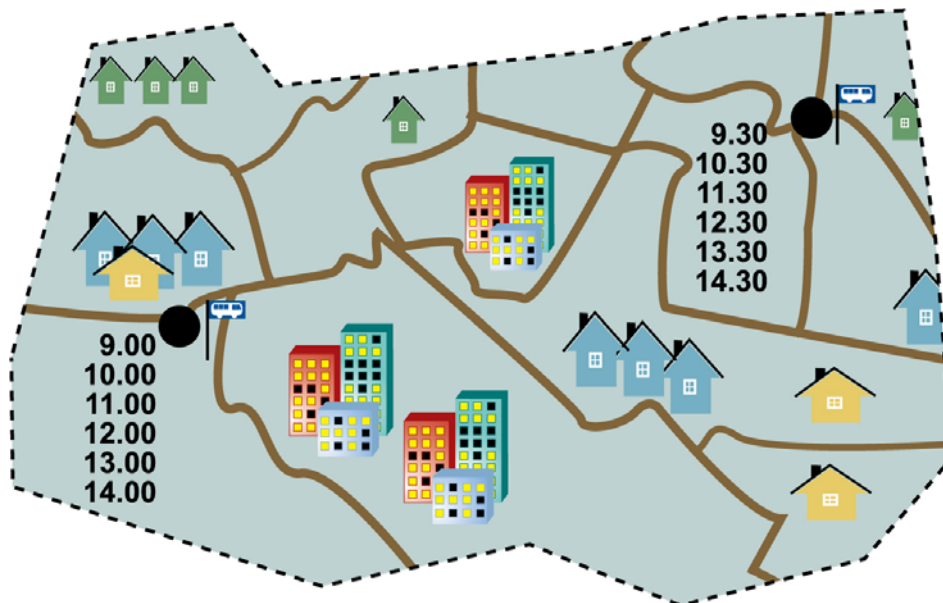
#### D. Alue, jonka sisällä liikennöidään pysäkiltä pysäkille kutsuohjatusti



*Kuva 7 Alueella liikennöidään pysäkiltä pysäkille kutsuohjatusti. Kutsujoukkoliikenteen pysäkit on merkitty maastoon ja niillä on kullakin oma tunnus. Malli sopii hyvin joukkoliikennepalveluksi alueille, joilla perinteiselle paikallisliikenteelle ei ole riittävästi matkustajia.*

- Liikenne toimii täysin kutsuohjatusti siten, että tietyn alueen sisällä ajetaan vapaasti tilausten perusteella pysäkiltä pysäkille -periaatteella. Autojen reitti muodostuu kokonaan päivän aikana tulevien tilausten mukaan. Tilaukset ovat aina alueen sisällä.
- Kuvan esimerkissä liikennöidään yhdellä alueella koko päivä arkisin klo 9-15 välisenä aikana.
- Asiakkaat tilaavat matkansa käyttämällä pysäkkeihin merkittyjä tunnuksia. Erityisryhmien asiakkaille voidaan tarjota myös ovelta ovelle palvelu. Kaikki matkat on tilattava MPK:sta.
- Soveltuu hyvin kutsuohjatuksi palveluksi, jossa pyrkimyksenä on tarjota joustava ja tehokas joukkoliikennepalvelu kaikille asiakasryhmille. Autot liikkuvat vain, kun on tiedossa matkustajia. Lisätehoa järjestelmään voidaan saada määrittämällä etukäteen, milloin kultakin pysäkiltä voi saada kyydin (esim. klo 9:00, 9:15, 9:30 jne. 15 minuutin välein). Pysäkkien lähtöaikoja porrastamalla eri alueiden välillä voidaan päästä vapaata tilaamista tehokkaampaan liikenteeseen edellyttäen, että alueen maantiede tukee pysäkkiaikojen porrastamista.

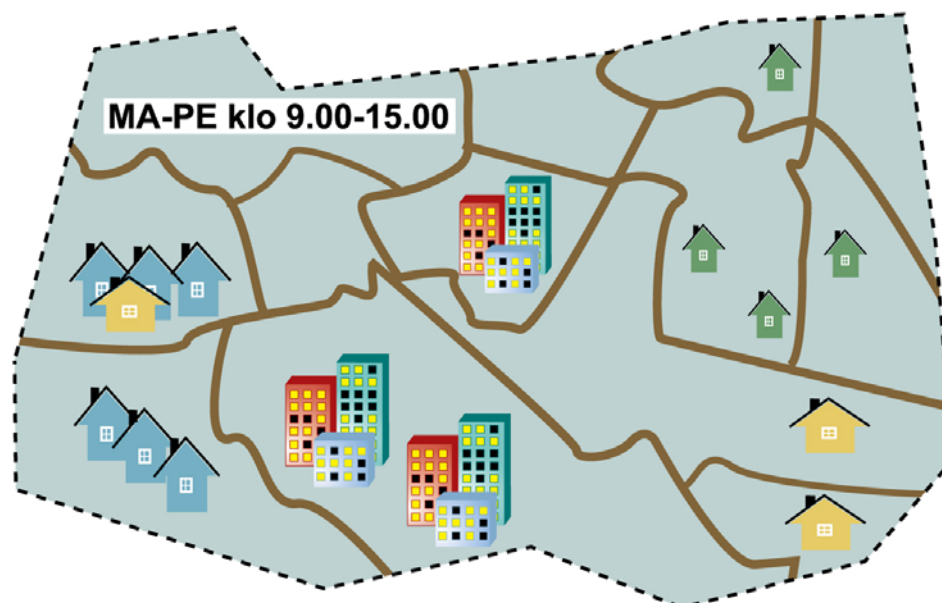
### E. Alue, jonka sisällä on ovelta ovelle liikennettä ja pysäkkiaikoja



*Kuva 8 Suuren kysynnän alueilla voidaan liikennöidä ovelta ovelle -periaatteella. Suurimman kysynnän pysäkeille on hyvä ilmoittaa pysäkkiaikoja, jotta asiakkaat oppivat tilaamaan matkat näiden aikojen mukaisesti ja sitä kautta saadaan yhdistelyyn lisätehoa.*

- Liikenne toimii kutsuohjatusti siten, että tietyn alueen sisällä ajetaan vapaasti kutsujen perusteella, mutta tiettyinä aikoina auto on pysäkillä. Tilaukset ovat aina alueen sisällä ja palvelu on ovelta ovelle edellyttäen, että pysäkeille annetut aikarajat pidetään.
- Kuvan esimerkissä liikennöidään yhdellä alueella koko päivä siten, että tunnin välein ollaan samalla pysäkillä. Pysäkkejä on kaksi ja niillä ohjataan auton liikennettä heilurityyppiseksi. Pysäkkiaikojen välillä auto hoitaa kaikkia tilauksia, jotka ovat alueen sisällä.
- Asiakkaita palvellaan ovelta ovelle -periaatteella. Aikataulussa kuvatuilta pysäkeiltä voi nousta kyytiin ilman ennakkotilausta. Suositeltavaa kuitenkin tässä mallissa on, että kaikki tilaukset tulevat MPK:n kautta, koska pysäkiltä kyytiin nouseville ei voida varmuudella taata kuin sellaisille pysäkeille pääsy, jotka kuluvat auton reittiin.
- Soveltuu hyvin kutsuohjatuksi palveluksi, jossa pyrkimyksenä on tarjota joustava ovelta ovelle –palvelu asiakkaille tietyn alueen sisällä, jossa tiedetään olevan paljon kysyntää. Suunnittelemalla riittävän vähän pysäkkejä ja sijoittamalla ne ennakkoon tiedetyille suosituimmille kohteille, voidaan päästä tehokkaaseen liikennöintiin. Tavoitteena on, että asiakkaat ”oppivat” tasatunnein olevat lähtöajat ja suunnittelevat matkansa näihin lähtöaikoihin sopiviksi.

## F. Alue, jonka sisällä kokonaan kutsuohjattu palveluliikenne



*Kuva 9 Erittäin suuren kysynnän alueilla voidaan liikennöidä ovelta ovelle –periaatteella kokonaan kutsuohjatusti. Tällä liikennemallilla ei voida päästä suuriin keskikuormiin, vaan kyseessä on lähinnä matkojen ketjuttaminen.*

- Liikenne toimii täysin kutsuohjatusti siten, että tietyn alueen sisällä ajetaan vapaasti tilausten perusteella ovelta ovelle -periaatteella. Auton reitti muodostuu kokonaan päivän aikana tulevien tilausten mukaan. Tilaukset ovat aina alueen sisällä.
- Kuvan esimerkissä liikennöidään yhdellä alueella koko päivä arkisin klo 9-15 välisenä aikana.
- Asiakkaita palvellaan ovelta ovelle -periaatteella. Pysäkkejä ei ole. Kaikki matkat on tilattava MPK:sta.
- Soveltuu hyvin kutsuohjatuksi palveluksi, jossa pyrkimyksenä on tarjota joustava ovelta ovelle –palvelu asiakkaille tietyn alueen sisällä, jossa tiedetään olevan erittäin paljon kysyntää. Tällöin alue voidaan määrittää riittävän pieneksi ja autolle ei tule liikaa tyhjänä ajoa. Jos alue on laaja, on riskinä tyhjänä ajon lisääntyminen.

Oheiset esimerkit havainnollistavat hyvin, että kilpailutettaessa kutsuohjattua liikennettä tai MPK-operaattoria ohjaamaan sitä, tulee liikenteen toimintatapa kuvata hyvin tarkasti, jotta kaikki osapuolet ovat tietoisia, minkälaisesta liikenteestä on tarkalleen kysymys. Kalustolle asetettavien ominaisuuksien lisäksi kuvattavia asioita ovat ainakin:

- liikennöinti-aika ja mahdollinen aikataulu
- liikennöinti-alue ja mahdollinen perusreitti
- mahdolliset pysäkit ja muut aikataulupisteet
- kutsuohjauksen toimintaperiaate.



Käytännössä kutsujoukkoliikenteestä kuvattavia asioita on niin paljon, että suositeltavin tapa on esittää kukin kilpailutettava liikenne ns. kohdekortin muodossa, kuten liitteenä olevissa malliasiakirjoissa on tehty.

### *Asiakasprofiiliin perustuvat kuljetukset*

Suunnittelun ja hankinnan kannalta haastavimpia MPK:n ohjaamista liikennetyypeistä ovat asiakasprofiiliin perustuvat kuljetukset, joiden järjestämiseen nykyiset MPK:t ovat lähes yksinomaan keskittyneet. Nämä kuljetukset perustuvat vammaispalvelulakiin ja sosiaalihuoltolakiin. Tämän tyyppisen liikenteen erityispiirteinä on suuri epäsäännöllisyys matkustuskäyttäytymisessä. Peräkkäisten arkipäivien välillä kysynät voivat poiketa jopa 50 % toisistaan. Lisäksi vammaispalvelulakiin perustuvien kuljetuspalvelujen tulee olla käytettävissä ympärivuorokautisesti. Sosiaalihuoltolain mukaiset kuljetukset ovat harkinnanvaraisia, eikä niitä käytetä kaikissa kunnissa. Sen sijaan vaikeavammaiselle henkilölle kunnalla on lakisääteinen velvoite järjestää kuljetuspalveluja työssä käymisen, opiskelun, asioimisen, yhteiskunnallisen osallistumisen ja virkistymisen vuoksi, jos henkilöllä on erityisiä vaikeuksia liikkumisessa eikä hän vammansa vuoksi voi käyttää julkisia joukkoliikennevälineitä. Perinteisesti nämä kuljetukset ovat olleet taksilla yksin tehtäviä matkoja, mutta julkisen joukkoliikenteen kehittyessä kutsuohjauksen ja MPK:n palveluiden myötä voidaan osa näistäkin matkoista ohjata kaikille avoimeen liikenteeseen. Tai kuten jo aikaisemminkin on todettu, voidaan riittävällä esteettömän, kutsuohjatun joukkoliikenteen tarjonnalla vähentää ikäihmisten tarvetta hakeutua lakisääteisten kuljetuksien käyttäjäksi.

## **6.3 Matkapalvelukeskuksen toiminnan liittyminen MPK-liikenteeseen**

Sama hankintayksikkö kilpailuttaa sekä MPK-orooinnin että liikenteen MPK-operaattorin ohjattavaksi ja toimii näistä hankinnoista tehtävien sopimusten valvojana. Ajallisesti em. hankinnat tulisi limittää niin, että MPK-operaattoria hankittaessa ohjaukseen tuleva liikenne olisi jo suunniteltu mahdollisimman pitkälle. Vain näin MPK-operaattorille voidaan ilmoittaa luotettavalla tarkkuudella, minkälaisia palveluja ja kuinka paljon operaattorilta ollaan hankkimassa. Vastaavasti ennen liikenteiden kilpailuttamista pitää selvittää, miten MPK-operaattori aikoo järjestää MPK:n ja ajoneuvojen välisen kaksisuuntaisen tiedonsiirron, jotta liikennöitsijöille voidaan ilmoittaa, mihin heidän tulee sitoutua tiedonsiirron osalta. Vaihtoehtoisesti MPK-oroointi ja liikenne voidaan hankkia kokonaispalveluna, jolloin hankintayksikölle tulee vain yksi sopimus valvottavaksi.

### *MPK:n ja ajoneuvojen välinen tiedonsiirto*

MPK-operaattori vastaa reittitietojen välityksestä ja autojen lähettämien toteutumati tietojen vastaanotosta. Kiinteällä reitillä ja aikataululla toimivaan joukkoliikenteeseen, joka ei ole MPK:n ohjauksessa, ei ole tarpeen kommunikoida edes matkaketjuja muodostettaessa.



Eräs toteutusmalli reittitietojen välitykseen on, että MPK-operaattori järjestää ohjauksessaan olevan liikenteen käyttöön reittien välityksessä tarvittavan ajoneuvolaitteiston ohjelmistoineen ja tietoliikenneyhteyksineen ja vastaa yhteyksien toiminnasta. Liikennöitsijä sitoutuu käyttämään ajoneuvolaitetta ja maksamaan tästä käyttökorvauksen MPK-operaattorille. Tähän liittyvistä yksityiskohdista sopimiseksi MPK-operaattori ja liikennöitsijä laativat kirjallisen sopimuksen. Korvaus sisältää yhteydenpitoon tarvittavat laitteet ja ohjelmistot asennuksineen ja päivityksineen sekä yhteydenpidon. MPK voi järjestää reittien välityksen myös autossa jo olemassa olevaan laitteistoon esimerkiksi olemassa olevan välityskeskityksen kautta. Toisessa mallissa liikennöitsijät hankkivat MPK-operaattorin ilmoittamat ajoneuvolaitteet tai liittyvät rajapinnalla olemassa olevan välityskeskityksen kautta MPK:n järjestelmään. Tällöin vastuu tiedonsiirrosta pitää määritellä tarkemmin, koska MPK operaattori ei ole kokonaisvastuussa tiedonsiirrosta.

Ollessaan MPK:n ohjauksessa liikennöitsijä toimii ajoneuvolaitteeseen tulevien ohjeiden mukaisesti. Autoihin, jotka ajavat vain MPK:n niille osoittamia reittejä (mm. kutsuohjattu palveluliikenne ja päiväautot), lähetetään reitit ja reitti-muutokset suoraan autoon eikä kuljettajalta edellytetä erillistä reitin hyväksymistä. Lähtökohtaisesti nämä autot ajavat kaikki niille osoitetut reitit. Kuljettajat lähettävät toteutumatieta asiakkaiden kyytiin nousujen ja poistumisten ajankohdat.

Autoille, jotka voivat ajaa myös muita kuin MPK:n tilaamia kyytejä, on tarjottava reittiä ja auto joko hyväksyy tai hylkää tarjotun reitin. Jos auto hyväksyy reitin, se saa reitin hoitamiseen tarvittavat tiedot. Jos MPK-operaattori hyödyntää olemassa olevaa tilausvälitysjärjestelmää soveltuvimman auton valinnassa, voi reitin tarjoaminen autolle tapahtua ao. tilausvälitysjärjestelmän kautta ja tällöin MPK-operaattori saa tiedon vasta, kun jokin autoista hyväksyy tarjotun reitin. Pääasia on, että MPK-operaattorilla on tieto siitä, mikä auto sitoutuu hoitamaan tarjotun reitin. MPK:n ja ajoneuvojen välistä tiedonsiirtoa on kuvattu tarkemmin tarjouspyynnön palvelukuvaus-liitteessä.

#### *Häiriötilanteet ja vastuukysymykset*

Matkatapahtumien sujuvuuden varmistamiseksi MPK-operaattorin ja sen ohjaaman liikenteen välisen vuorovaikutuksen tulee olla mahdollisimman sujuvaa. Asian tärkeys korostuu mahdollisissa häiriötilanteissa. Tilaaajan kannalta on selkeintä, jos palvelu on hankittu kokonaispalveluna. Tällöin kaikesta vastaa yksi ja sama sopimusosapuoli. Riippumatta siitä, muodostuuko kokonaisuus kahden hankinnan yhteensovittamisesta vai yhdestä kokonaishankinnasta, on MPK-operaattorin ja sen ohjaaman liikenteen tuottavien tahojen välillä oltava selkeät, kirjalliseen sopimukseen perustuvat säännöt siitä, kenen vastuulla asiakkaan saama palvelu on matkan eri vaiheissa.

Matkustajan kannalta pitää välttää tilanteita, joissa sovittu toimitustarkkuus ei toteudu tai asiakas ja ajoneuvo eivät kohta. Ongelmat johtuvat useimmiten siitä, että tieto ei ole siirtynyt oikeanlaisena asiakkaalta MPK:n kautta ajoneuvolaitteeseen ja kuljettajalle. Näiden ongelmien syntyperä on kohtuullisen helppo jäl-

jittää, kun MPK tallentaa kaikki saamansa tilauspuhelut ja eteenpäin lähettämässä tilauksen tiedot. Asiakkaalle on samantekevää missä virhe on tapahtunut. Tärkeintä on, että mahdollisen vahingonkorvauksen saaminen esimerkiksi jatko-yhteydestä myöhästyttäessä tapahtuu sujuvasti ilman eri toimijoiden välistä syytelyä.

#### *Liikenteen hinnoittelu ja laskutus*

MPK-operaattorin tulee valita kuhunkin kuljetustehtävään halvin käytettävissä oleva auto; poikkeuksena tietyille liikennöitsijälle ”korvamerkitty” kohde. Tästä syystä jo MPK-operaattoria kilpailutettaessa tulee voida kertoa, millä eri mekanismeilla liikenteiden hinnoittelu tulee toimimaan, jotta tarjoajat tiedostavat, kuinka suuresta vaatimuksesta halvimman ajoneuvon valinnassa on todellisuudessa kysymys.

Jos MPK-operaattorin tehtäviin kuuluu myös clearingin hoito, liikennöitsijöiden tulee puolestaan sitoutua siihen, että MPK-operaattori tuottaa tietoa kuljetusten laskutuksen pohjaksi. Tämän mahdollistamiseksi liikennöitsijän tulee toimittaa kunkin kuljetuksen toteutumätiedot MPK:n tuottamaan reittinumeroon kytkettyinä takaisin MPK-operaattorille. Tämän ei kuitenkaan ole välttämätöntä tapahtua reaaliaikaisesti heti reitin päätyttyä. Jos tilaaja vastaa korvausten tilityksestä autoilijoille, riittää, että liikennöitsijän toimittaman laskutusaineiston mukana toimitetaan MPK:n reittinumero matkatapahtumatietojen mukana.

## **6.4 Palvelutason ja kuljetustarpeiden määrittäminen**

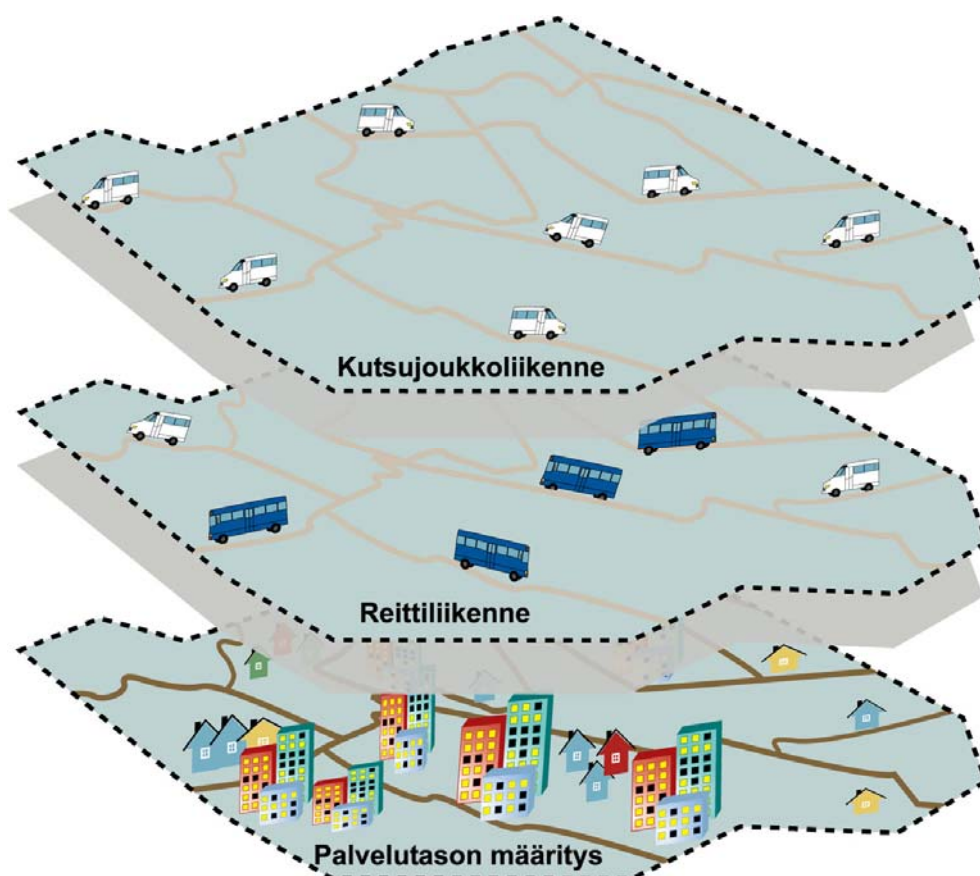
MPK-alueen joukkoliikenteelle tulee asettaa palvelutasotavoitteet matkaryhmittäin (opiskelu- ja työmatkayhteydet, asiointiyhteydet, vapaa-ajan yhteydet sekä liityntäyhteydet valtakunnalliseen kaukoliikenteen verkkoon) aivan kuten kunnat nykyisinkin tekevät oman alueensa joukkoliikenteen osalta. Edelleen kukin kunta määrittelee tavoitetaso ja toteuttaa siitä ne osat, joihin sillä on taloudelliset mahdollisuudet. Vastaavasti lääninhallitusten liikenneosastot vastaavat alueillaan omista joukkoliikenteen tarjontaan liittyvistä velvoitteistaan kulloinkin voimassa olevan lainsäädännön ja määrärahojen puitteissa. Palvelutasotavoitteita on käsitelty monipuolisesti LVM:n julkaisuissa 39/2007 ”Kaukoliikenteen peruspalvelutaso”, 54/2007 ”Joukkoliikenteen palvelutasotavoitteet keskisuurilla kaupunkiseuduilla”, 55/2007 ”Suurten kaupunkiseutujen joukkoliikenteen kilpailukykyinen palvelutaso” sekä 7/2005 ”Julkisen liikenteen peruspalvelutaso”.

#### *Yhteistyön merkitys kasvaa*

Yhteisen MPK:n myötä yhteistyö tavoitteiden mukaisen liikenteen suunnittelussa ja hankinnassa tulee tiivistymään nykyisestä. Kullakin alueella voidaan tapauskohtaisesti ratkaista, miten eri toimijoiden tarpeet kootaan yhteen ja työstehtään yhteisesti kilpailutettaviksi kohteiksi. Yksi suositeltava yhteistyön muoto on joillakin alueilla jo käytössä oleva seudullisen henkilöliikennelogistikon (seutulogistikko) yhteiskäyttö. Tällaisen ammattilaisen osaamista voidaan hyödyntää sekä palvelutasotavoitteiden asettamisessa MPK-alueen kuntiin, että erityisesti

tavoitteiden tuottamiseksi tarvittavien liikenteiden yhteensovittamisessa hankintojen kannalta mielekkäiksi kokonaisuuksiksi.

Asetetut tavoitteet tulee koota yhteen ja tarkastella ensimmäisessä vaiheessa, mitä niistä voidaan toteuttaa hyödyntämällä itsekannattavaa reittiliikennettä ja miten esimerkiksi yksittäisen kunnan asettamia tavoitteita voidaan toteuttaa hyödyntämällä seudullista liikennettä. Seuraava vaihe on päättää, mitä toteutetaan kiinteäreittisellä ostoliikenteellä. Tämän jälkeen voidaan siirtyä MPK:n ohjaaman kutsujoukkoliikenteen tarpeen arviointiin ja yksityiskohtaisempaan suunnitteluun.



*Kuva 10 MPK-liikenteen suunnittelu etenee vaiheittain. Palvelutason määrittelyn jälkeen päätetään, mikä osa palvelusta tuotetaan reittiliikenteenä ja mikä osa kutsuohjattuna MPK-liikenteenä.*

*Kuljetuspalvelutarpeista muodostetaan liikennekokonaisuuksia kilpailukohteiksi*

MPK:n ohjaaman liikenteen suunnittelu aloitetaan kartoittamalla millaisia aukkoja asetettuihin palvelutasotavoitteisiin jää sen jälkeen kun on selvitetty mitkä palvelutasotavoitteet voidaan tyydyttää kiinteäreittisellä joukkoliikenteellä. Niistä tavoitteeksi asetetuista liikennepalveluista, joita ei voida tyydyttää reittiliiken-

teellä, muodostetaan kilpailutettavia kokonaisuuksia esimerkiksi niin, että tietynkokoista esteetöntä pikkubussikalustoa vaativista liikennekohteista kootaan yhden työviikon pituisia kilpailukohteita. Vastaavasti liikenteistä, joiden hoitamiseen soveltuu paremmin joku muu kalustotyyppi, kootaan omat kilpailukohteenensa. Kaikista kuljetuspalvelutarpeista ei voida muodostaa yhtä suuria liikennekokonaisuuksia, mutta kilpailutettavia kohteita muodostettaessa tulee tarkkaan harkita, miten kilpailutettavat liikennekokonaisuudet voivat toimia itsenäisinä liiketaloudellisinä yksikköinä. Tässä vaiheessa eri kuntien tarpeita yhdistämällä voidaan päästä järkeviin kokonaisuuksiin, joissa sama auto hoitaa usean eri kunnan kuljetuksia. Kilpailutuksessa ei pidä rajoittua vain MPK:n ohjaamiin kuljetuksiin, vaan samat autot voivat ajaa esimerkiksi koulujen ryhmäkuljetuksia aamuisin ja iltapäivisin ja MPK-matkoja keskipäivällä.

Se, miten liikennepalvelut ostetaan, voi vaikuttaa erityisesti VPL-kuljetusten osalta merkittävästi tuotetun palvelun hintaan. VPL-kuljetuspalveluiden pitää olla aina käytettävissä, joten kokonaisuuden liiallinen pilkkominen voi johtaa erittäin kalliisiin toteutuksiin. VPL-kuljetusten nykyinen hintataso perustuu siihen, että kuljetuksia käsitellään kokonaisuutena. Taksiliikenteelle, joka on käytännössä ainoa potentiaalinen palveluntarjoaja päiväajan peruskysynnän ulkopuolisissa VPL-kuljetuksissa, on vahvistettu vain yksityisten matkustajien kuljettamisessa sovellettava kuluttajahinta. Kilpailutuksessa kokonaisuudesta irrotettujen osien hinnat voivat muodostua kuluttajahintaa suuremmiksi.

#### *Kutsujoukkoliikenteen palvelutason elementit*

Kutsuohjatun joukkoliikenteen palvelutaso muodostuu osin eri elementeistä kuin kiinteän joukkoliikenteen palvelutaso, jossa keskitytään lähinnä tarjonnan määrään ja eri matkustajaryhmien tarpeiden mukaiseen ajoittamiseen. Niiltä osin kun määrälliset tavoitteet päätetään täyttää kiinteäreittisen liikenteen sijaan kutsuohjatulla liikenteellä, tulee määritellä myös kutsuohjaukseen liittyvät palvelutasotekijät. Näiden palvelutasotekijöiden tulisi olla mahdollisimman yhdenmukaiset koko MPK-alueella. Lisäelementit ovat muotoutuneet lähinnä turvaamaan lakisääteisten, subjektiivisten matkaoikeuksien laadullisesti hyväksyttävää toteutusta kutsuohjatuissa järjestelmissä. Samat määrittelyt takaavat tarjottavan kutsujoukkoliikennepalvelun houkuttelevuuden myös kaikille avoimen liikenteen asiakkaille. Ensisijaisesti opiskelu- ja työmatkayhteyksiksi suunniteltujen liikenteiden osalta matka-aikaan ja toimitustarkkuuteen tulee kiinnittää erityistä huomiota. Kutsuohjauksen mukanaan tuomia palvelutasoon vaikuttavia elementtejä ovat:

**Ennakkotilausaika** tarkoittaa sitä kuinka hyvissä ajoin ennen toivottua liikkeellelähtöä matka on viimeistään tilattava. Yleisesti käytössä oleva MPK-matkojen ennakkotilausaika on yksi tunti. Keski-Uudenmaan Sampo-liikenteessä, joka on muista matkapalvelukeskusten ohjaamista liikenteistä poiketen laajamittaisesti kaikille avointa liikennettä, ennakkotilausaika on kolme tuntia. Pitkillä matkoilla, jotka ovat hyvissä ajoin tiedossa (esim. sairaalamatkat), voidaan edellyttää matkan tilaamista jo edellisenä (arki)päivänä. Matkoja voi tilata myös useita yhdellä kerralla, erityisesti säännöllisesti toistuvien matkojen osalta tämä helpottaa palvelun käyttöä.

**Aikaikkuna** on liukumavara, kuinka paljon asiakkaalle tarjottu matkustusajan-kohta saa poiketa asiakkaan toivomasta matkustusajankohdasta. Nykyisten matkapalvelukeskusten alaisessa liikenteessä aikaikkuna on yleensä  $\pm 30$  minuuttia, eli jos asiakas toivoo matkaa esimerkiksi kello 12:00 hänelle voidaan tarjota sitä aikajaksolla 11:30-12:30, mikäli tämä mahdollistaa matkan yhdistämisen toiseen matkaan. Pienen kysynnän alueilla kaikille avoimen liikenteen tarjontaa voidaan keskittää aikaikkunan lisäksi rajoittamalla tarjonta vain tiettyihin ajankohtiin ja jopa vain tiettyihin viikonpäiviin perinteisten asiointitaksiliikenteiden tapaan.

Kaikille avoimessa kutsujoukkoliikenteessä käytännön tulisi olla sellainen, että asiakkaalle tarjotaan lähintä mahdollista aikaa asiakkaan toivomaan aikaan nähden. Esimerkiksi klo 11 toivottu palveluliikenteen matka voisi toteutua vasta klo 13, koska toivottuun aikaan ei ole yhtään kapasiteettia tarjolla. Vain lakisääteisissä kuljetuksissa määritellään tarkat aikarajat, joiden sisällä matkan on järjestyttävä.

**Toimitustarkkuus** tarkoittaa sitä, kuinka täsmällisesti tilauksen yhteydessä sovittuna ajankohtana autot saapuvat noutamaan asiakkaita. Yleensä toimitustarkkuus saa poiketa korkeintaan 10 minuuttia luvatusa. Noutoajankohdan lisäksi myös perille saapumiselle voidaan asettaa täsmällisyysvaatimus tapauksissa, jolloin myöhästymisen aiheuttaisi vahinkoa, (esimerkiksi liityntämatka junalle, tai matka johonkin ajanvaraukseen perustuvaan palveluun).

**Matka-ajan pidentymä** tarkoittaa sitä, kuinka paljon matka saa yhdistelyn seurauksena ajallisesti pidentyä verrattuna yksin tehtyyn suoramatkaan. Yleinen käytäntö lakisääteisissä kuljetuksissa on, että matka-aika saa pidentyä enintään 1,5–2,0 -kertaiseksi, mutta aina vähintään 15–20 minuuttia verrattuna suoraan lähtöpaikasta määräpaikkaan tehtyyn matkaan. Kaikille avoimen liikenteen osalta ei ole tarvetta täsmällisiin pidentymien määrittelyihin, kunhan matka-aika pysyy kohtuullisena.

## 6.5 Kysynnän ja tarjonnan arviointi

Raportissa ”Joukkoliikenteen palvelutasotavoitteet keskisuurilla kaupunkiseuduilla” (LVM 54/2007) on joukkoliikenteen taloudellisia toimintaedellytyksiä käsiteltäessä todettu: ”Mikäli asukastiheys ei ole kyllin suuri, ei samaan aikaan samaan suuntaan matkustava joukko muodostu kyllin suureksi sille, että heidän kulkeminen samalla kulkuvälineellä olisi taloudellisesti kannattavaa. Taloudellisen kannattavuuden lisäksi tilanteessa voivat jäädä saavuttamatta myös joukkoliikenteen edut ympäristönäkökulmasta”. Itse asiassa oheinen määritelmä kuvaa vedenjakajaa, joka ratkaisee milloin palvelu voidaan tuottaa kiinteällä joukkoliikenteellä ja milloin se on järkevää tuottaa kutsujoukkoliikenteellä tai tyytyä järjestämään vain lakisääteiset kuljetukset.

### *Yritysten kokemus ja paikkatietojärjestelmät hyötykäyttöön*

Yksittäisillä toimijoilla on varmasti hyvä käsitys oman alueensa joukkoliikenteen kysynnästä ja tarjonnasta sekä niiden kohtaamisesta. Tätä asiantuntemusta on järkevää hyödyntää. Kun suunnittelua tehdään aikaisempaa laajempina kokonaisuuksina, on objektiivisen lopputuloksen löytämiseksi suositeltavaa hyödyntää eri paikkatietojärjestelmiä kysyntäpotentiaalin kartoittamisessa. Näin isomman alueen sisällä voidaan kutakin osa-aluetta käsitellä tasa-arvoisesti muihin vastaavantyyppisiin alueisiin verrattuna. Paikkatiedon avulla voidaan nykytilanteen lisäksi ottaa huomioon havainnollisesti myös väestöennusteiden ja maankäytön kehitysnäkymien vaikutuksia joukkoliikennepalveluiden tarpeisiin.

Perinteisellä, kiinteäreittisellä joukkoliikenteellä tuotettavan tarjonnan esittäminen asukastietojen kanssa samalla kartalla auttaa löytämään aukkopaikat, joissa tarjontaa tulee täydentää kutsujoukkoliikenteellä. Lisäksi tarkastelu helpottaa tunnistamaan alueet, joilla liityntäliikenteen tuottaminen kiinteäreittiseen joukkoliikenteeseen on mielekäs vaihtoehto.

### *Asiakaskyselyillä lisää tietoa*

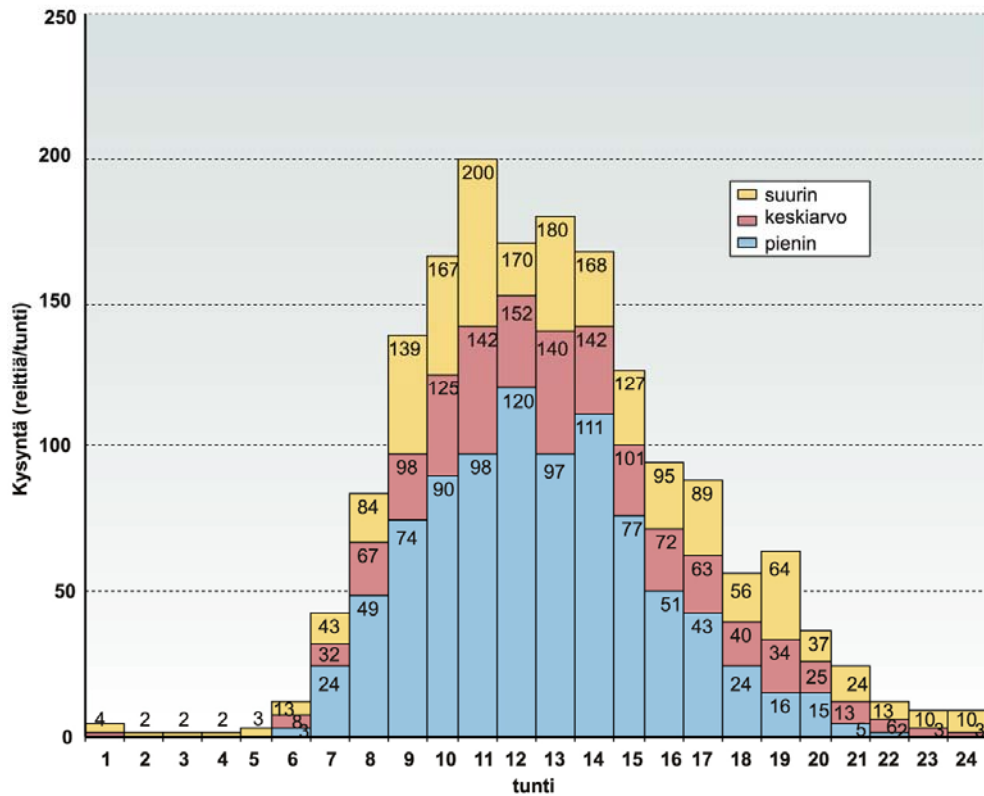
Uusien kutsuohjattujen liikennepalvelujen suunnittelussa tulisi mahdollisuuksien mukaan tehdä potentiaalisille asiakkaille kysely palvelun tarpeesta. Tämä antaa arvokasta lisätietoa kuljetusratkaisujen pohjaksi.

## **6.6 Kalustotarpeen mitoittaminen**

Edellä kuvatun kysyntätarkastelun ja palvelutasotavoitteiden perusteella voidaan arvioida, paljonko tarvitaan erityyppistä kalustoa tarvittavien liikennepalvelujen tuottamiseen. Tarvittavat kaikille avoimet liikenteet kootaan ryhmiin liikenteisiin tavoiteltavien kalustotyyppien mukaisesti. Henkilöautoa suurempaa kalustoa vaativista liikenteistä pyritään muodostamaan kokonaisen työpäivän tai mieluummin työviikon mittaisia kohteita. Näitä kokonaisuuksia muodostettaessa tarvitaan joustavaa yhteistyötä eri toimijoiden kesken. Samalla autolla voidaan tuottaa työviikon aikana esimerkiksi seudullisia kutsurunkoliikenteitä, kuntien sisäisiä palveluliikenteitä ja suljettuja ryhmäkuljetuksia. Näillä liikenteillä on eri maksajat, mutta sen ei tarvitse olla este yhteishankinnalle, koska kustannukset on jyvitetävissä käytön mukaisesti. Kokonaisuuksia muodostettaessa autoille osoitetut ryhmäkuljetukset ovat usein jokseenkin säännöllisiä saman aikataulun mukaan toistuvia kuljetuksia, joten niiden hoitamiseen ei tarvita kutsuohjausta. Kaluston valmiutta kommunikoida MPK:n kanssa voidaan hyödyntää satunnaisien muutosten hallinnassa, esimerkiksi koulukyytien poissaoloista ilmoitettaessa.

Kuvassa 11 on esitetty suurehkon MPK:n toteutunut VPL-reittien kysyntä arkipäivinä pitkällä aikavälillä. Kuvasta näkyy, että päiväaikana suurin kysyntä voi olla jopa kaksinkertainen saman tunnin pienimpään kysyntään verrattuna. Yöaikaan kysynnän suhteelliset vaihtelut ovat tätäkin suurempia. Näin epäsäännöllinen liikenne näyttäisi asiasta tehdyn selvityksen perusteella olevan kustannuste-

hokkainta ostaa taksarakenteella, jossa vain ajoneuvojen käytöstä maksetaan, mutta ei päivystämisestä. Tällöin yksittäinen liikennöitsijä ei voi olla aina satunnaisen tarpeen tullen MPK:n käytettävissä, koska liikennöitsijä voi olla sidottuna muihin kuljetuksiin. Toisin sanoen tämän tyyppisten kuljetusten hoitamiseen tulee sitouttaa mahdollisimman suuri joukko liikennöitsijöitä. Itse asiassa ei ole mitään liikenteellistä perustetta minimoida tarvittaessa palvelun tuottamiseen osallistuvan kaluston määrää.



Kuva 11 Tyypillinen VPL-reittien kysyntä, joka voi vaihdella paljon eri päivien välillä.

## 6.7 Liikenteen hinnoittelu ja maksujärjestelmä

### 6.7.1 Hinnoittelu

MPK:n ohjaamaa liikennettä tuottavat autot voidaan jakaa kahteen luokkaan sen mukaisesti kuinka suuri rooli MPK:lla on näiden autojen päivittäiseen toimintaan. Osa autoista ostetaan tuottamaan pelkästään MPK:n ohjaamaa liikennettä tiettyinä aikoina päivästä ja viikosta. Toinen osa autoista otetaan MPK:n ohjaukseen vain tarvittaessa. Tämä jakaa ostettavat liikenteet selkeästi kahteen ryhmään:

1. Liikenteet, joiden tuottamisesta maksetaan kiinteä aikaan tai kilometri-suoritteeseen sidottu korvaus. Kutsurunkoliikenteiden luonteeseen hyvin sopiva hinnoittelumalli on esimerkiksi €reitti, koska ajettavan reitin pi-

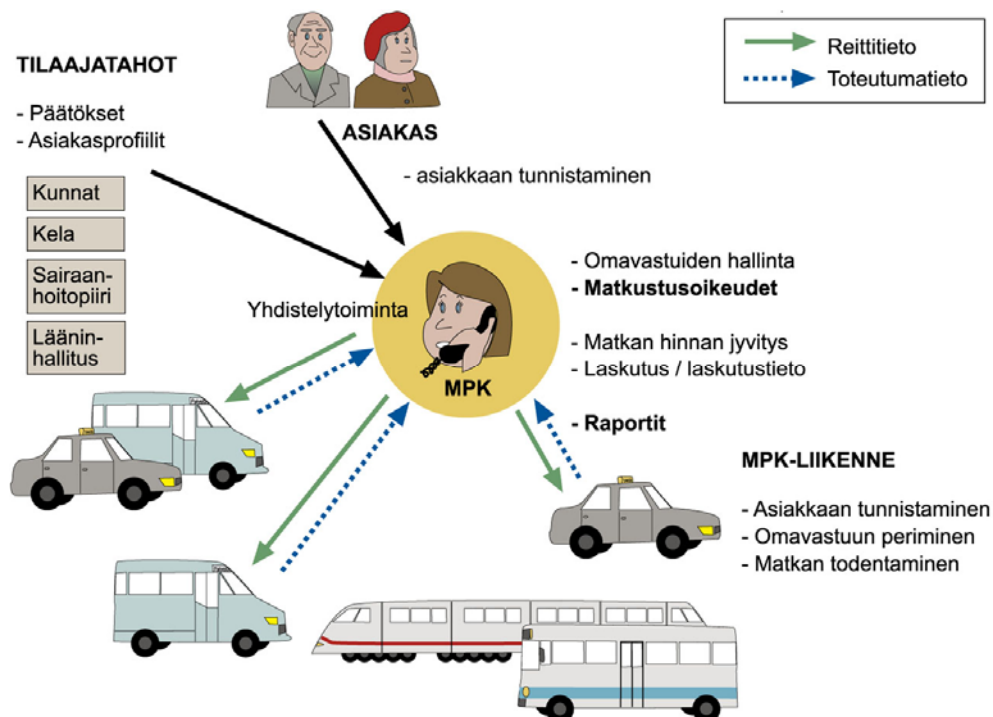
tuus on suunnilleen vakio. Enemmän kutsujen mukaan toimivassa liikenteessä ajettavien kilometrien määrä vaihtelee, joten soveltuvampi hinnoittelumalli on €/tunti tai €/päivä. Pelkän tuntimäärän lisäksi liikenteille tulee ilmoittaa arvio keskimääräisestä ajokilometrimäärästä. Esimerkiksi kiinteän päivähinnan ansiosta autoilijat saavat varmuuden tietystä tulotasosta riippumatta siitä, että eri päivinä kuljetustehtävät voivat olla hyvin erilaisia. Tämä on myyjälle riskitön hinnoittelumalli, minkä toivotaan johtavan terveeseen kilpailuun. Päiväautojen hintariski onkin ostajalla, koska kyseisestä kalustosta syntyy sama kustannus riippumatta sen käyttöasteesta. Aikaan tai kilometreihin sidottu hinnoittelumalli soveltuu erilaisiin kaikille avoimiin palveluliikenteisiin tai muihin kutsujoukkoliikenteisiin, joita ajetaan tietyn aikataulun mukaisesti tai ainakin tietyinä aikana tietyllä alueella. Tällaiseen liikenteeseen sidottu kalusto on siis pelkästään MPK:n ohjauksessa sovittuna aikana, eikä voi vastaanottaa muita kuljetuksia. Tällöin MPK:n ohjauksessa oltavalta ajalta tulee saada täysi korvaus riippumatta matkustajien määrästä. Käytännössä tämä tarkoittaa, että kyseisellä hinnoittelumallilla tuotetaan vain liikenteitä, joilla arvioidaan olevan riittävän paljon ja säännöllistä kysyntää.

2. Toinen ryhmä muodostuu liikenteistä, jotka ajetaan vain tarvittaessa. Näitä liikenteitä ovat ainakin pienimmän kysynnän liityntäliikenteet ja ne VPL/SHL –kuljetukset, joita ei voida ohjata kaikille avoimeen liikenteeseen. Tällaisen liikenteen hinnoitteluun voidaan poimia keskeisimmät elementit satunnaiseen liikenteeseen tarkoitetusta taksin kuluttajataksasta. Näiden liikenteiden osalta ei kenellekään liikennöitsijälle voida taata edes tiettyä minimiansiota, joten myöskään kenenkään ei voida edellyttää olevan käytettävissä juuri silloin, kun MPK tarjoaa satunnaista kuljetustehtävää hoidettavaksi. Tästä syystä kyseisiin kuljetuksiin tarvittaessa osallistuvan kaluston määrää ei tulisi rajoittaa kovin pieneksi.

Kokonaistalouden kannalta on tärkeintä, että hinnoittelumallien rakenne ja kilpailukohteiden sisältö ovat liikennöitsijöiden kannalta mahdollisimman riskittömiä. Tällöin tarjoushintoihin ei tarvitse lisätä epävarmuustekijöistä aiheutuvia lisä.



## 6.7.2 Maksujärjestelmä



Kuva 12 Maksujärjestelmän osapuolet.

Kaikille avoimessa reittiliikenteessä ja kutsujoukkoliikenteessä on lähtökohtana, että alueella muutoinkin käytössä olevat joukkoliikenteen lipputuotteet ovat käytössä myös MPK:n kaikille avoimeen liikenteeseen ohjaamissa matkoissa (esim. palveluliikenne). Joissakin korkean palvelutason liikenteissä, kuten kutsurunkoliikenteessä tai SAMPO-tyyppisessä kutsuliikenteessä on tarkoituksenmukaista käyttää omaa taksaa, joka on selvästi joukkoliikenteen kortalippua korkeampi.

MPK lähettää reittitietoja vain ohjauksessaan olevaan liikenteeseen – kiinteällä aikataululla ja reitillä toimivaan joukkoliikenteeseen tietoja ei lähetetä. Reittitiedon mukana kuljettajalle menee tiedoksi asiakkaalta perittävän omavastuun suuruus, joka on etukäteen laskettu MPK:ssa ja jonka suuruus riippuu käytettävästä liikennemuodosta. Esimerkiksi palveluliikenteessä voi olla kiinteä asiakashinta (euroa/matka) tai hinta voi olla esimerkiksi Matkahuollon käyttämä vakiovuoro-liikenteen taksa, jolloin hinta riippuu matkan pituudesta.

Yhteiskunnan korvaamilla VPL- ja SHL-matkoilla voidaan maksaminen hoitaa esimerkiksi seuraavilla nykyisin käytössä olevilla maksutavoilla, joista on tarkempi esittely liitteessä 1:

- Kortiton maksaminen, malli Pirkanmaan MPK
- Kortiton maksaminen, malli Kuopio
- Lounais-Suomen Taksidatan on-line järjestelmä
- Matkahuollon Piikkilippu
- Sote/Likuma-kortti

- X-card taksikortti

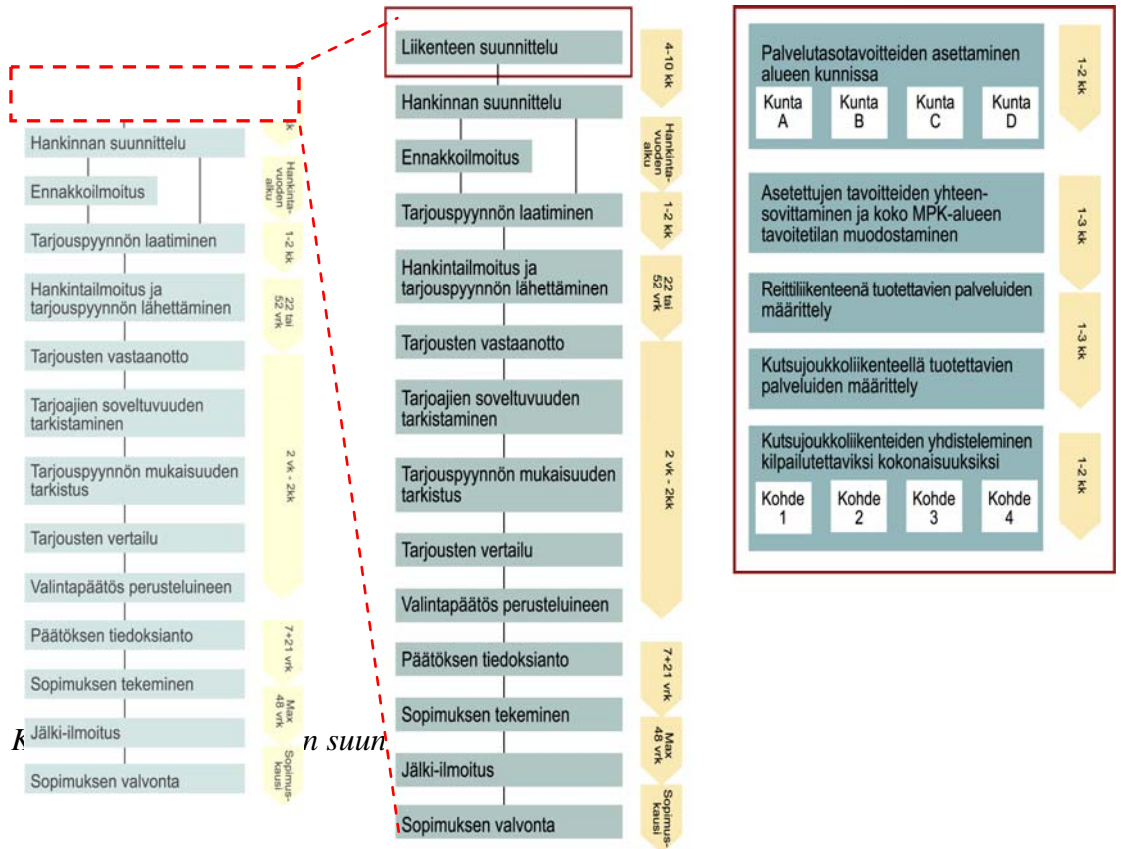
MPK-toiminnan kannalta **oleellista on, että MPK:ssa oleva asiakkaan matka-tilaus pystytään kohdentamaan maksutapahtumaan luotettavasti**. Yksi tapa toteuttaa tämä on, että maksutapahtumaan liitetään maksamisvaiheessa MPK:n antama tilaus- tai reittitunnus. Toinen tapa on, että auto lähettää matkan toteutum tiedot heti matkan päätyttyä sähköisesti MPK:lle autolaitteellaan. Edellä mainituilla tavoilla voidaan jälkikäteen yksiselitteisesti kohdentaa kahden eri järjestelmän tiedot laskutuksen tarkistusta varten. Liitteessä 1 kuvatuissa korttitomissa malleissa tämä ehto toteutuu. Korttimaksamiseen perustuvissa malleissa asiakkaalla oleva kortti toimii maksuvälineenä riippumatta siitä, onko matkaa tilattu MPK:sta vai ei, koska kortti sisältää tiedon matkaoikeuksista. Tällöin tilaajan tulee erikseen päätellä jälkikäteen, mitkä asiakkaan maksutapahtumat kuuluvat MPK:n tilauksiin. Tämä päättely voidaan tehdä ohjelmallisesti, mutta aukoton menettely se ei ole.

Maksujärjestelmän osalta tärkeitä sovittavia asioita MPK-toiminnassa ovat:

- Matkakustannusten jyvitys eri maksajien kesken yhdistelykyydeissä. Eräs käytetty malli on jakaa kustannukset ns. suoramattojen suhteessa ja kohdentaa esimerkiksi pyörätuolin kuljettamisesta tulevat lisämaksut oikealle maksajataholle.
- Matkaketjut, kuinka asiakas maksaa osuutensa eri kulkuvälineissä vai maksaako hän koko matkan hinnan ja perii kustannukset jälkikäteen kunnalta/Kelalta.
- Erilaiset omavastuut ja bonukset. MPK:n alueella tulisi pyrkiä yhtenevään käytäntöön omavastuiden määräytymisessä. Erilaisten yhdistelystä aiheutuvien bonusten (esim. yhdistelykyydeissä asiakkaalta kuluu vain ½ matkaa) käyttöä tulisi välttää yhdistelytekniikassa, sillä bonukset aiheuttavat helposti ongelmia matkojen seurantaan sekä tietojärjestelmien toteutukseen MPK:ssa. Bonusten käyttö on asiakkaan kannalta suositeltava järjestelmä, mutta järjestelmä tulisi toteuttaa muita keinoja käyttäen.
- Asiakkaan tunnistaminen autoon noustessa. Jos erillistä maksukorttia ei ole käytössä, voidaan asiakas tunnistaa esim. kunnan toimittamalla tunnistekortilla, jossa on vähintään MPK:n asiakasnumero.

## 6.8 Liikenteen suunnitteluprosessi osana hankintaa

MPK:n ohjaukseen tulevan liikenteen suunnitteluprosessi on pitkäkestoinen ja monien osapuolien saumatonta yhteistyötä edellyttävä työvaihe, joka toimii kuvan 13 mukaisesti koko hankinnan kivijalkana. Monivaiheisen suunnitteluprosessin lopputuotteena syntyy tieto hankittavista liikenteistä palvelukuvauksiin, eli tässä kohdassa työestetään niitä asioita, joilla on suurin vaikutus koko hankinnan lopputulokseen. Jos tähän työvaiheeseen ei ole käytettävissä riittävästi aikaa ja osaavia henkilöitä, näkyy se vääjäämättä jossain muodossa kilpailun tuloksessa.



## 7 HANKINTAPROSESSI

### 7.1 Lainsäädäntö

MPK-liikenteen hankintaprosessia ohjaavista laeista keskeisin on Laki julkisista hankinnoista (348/2007), hankintalaki ja siihen liittyvä Valtioneuvoston asetus julkisista hankinnoista (24.5.2007/614), hankinta-asetus. Muita prosessiin vaikuttavia lakeja ovat mm. Tilaajavastuulaki, Kuntalaki, Taksilaki sekä Laki luvanvaraisesta henkilöliikenteestä tiellä (343/1991), jonka kokonaisuudistus valmistunee syksyllä 2009.

Hankintalaki määrittää minimitason, jolla hankintaprosessi on toteutettava. On kuitenkin kaikkien osapuolien etu, että hankintaa valmistellaan mahdollisimman avoimesti ja varataan riittävästi aikaa prosessin kaikkiin työvaiheisiin – myös tarjoajille. Näin kuljetuspalvelujen tarjoajat voivat ennakoida kalusto- ja henkilöresurssitarpeet, jolloin saadaan hyviä, huolella suunniteltuja tarjouksia ilman valitusprosessin aiheuttamaa ylimääräisen viiveen riskiä.

MPK-liikenne kilpailutetaan niin suurina kokonaisuuksina, että kyse on käytännössä aina hankintalain mukaisesta EU-hankinnasta (211.000 € kynnysarvon ylittävä kokonaishankinta).

MPK-liikenteen kilpailutus on tarkoituksenmukaista toteuttaa hankintalain mukaisella avoimella menettelyllä, jolloin kaikilla kelpoisuusehdot täyttävillä kuljetuspalvelujen tarjoajilla on tasapuolinen mahdollisuus tarjouksen jättämiseen.

#### Hankintalaki

Uusi hankintalaki ja siihen liittyvä hankinta-asetus tulivat voimaan 1.6.2007. Lain tarkoituksena on tehostaa julkisten varojen käyttöä hyvin ja tasapuolisesti toteutettujen hankintojen avulla. Julkisista hankinnoista on lain mukaan ilmoitettava kyllin laajasti ja ratkaisusta on ilmoitettava kaikille tarjouskilpailuun osallistuneille. Pääsääntöisesti hankinta-asiakirjat ovat julkisia. Lisäksi laki edellyttää, että vaatimusten on oltava oikeassa suhteessa tarjottavan kuljetuspalvelun laatuun ja kokoon.

Hankinnat jaetaan laissa EU-hankintoihin, joiden kynnysarvo vahvistetaan kahden vuoden välein (tällä hetkellä kuljetuspalveluissa 211.000 €) ja velvoitetaan kevyempiin kansallisiin hankintoihin (15.000 – alle 211.000 €). Hankintalakia ei sovelleta alle 15.000 € kuljetuspalveluhankintoihin. Hankinnan arvon laskemisessa käytetään suurinta maksettavaa kokonaiskorvausta ilman arvonlisäveroa. Kokonaiskorvaukseen sisältyvät myös mahdolliset optio- ja pidentysehdoit.

EU-hankinnoissa hankintalaki määrää, että tarjoajalle on annettava vähintään 52 päivää aikaa tarjouksen tekemiseen. Mikäli hankinnasta on julkaistu ennakkoilmoitus, tarjouksen teko-aika voidaan lyhentää 22 päivään. Vastaavasti laki määrää EU-hankinnoissa, että hankintasopimus voidaan allekirjoittaa aikaisintaan

7+21 päivän odotusajan päätyttyä siitä hetkestä, jolloin hankintapäätös on lähetetty tiedoksi tarjouksen jättäneille yrityksille. Edelleen määrätään EU-hankinnasta, että jälki-ilmoitus on julkaistava 48 päivän kuluessa siitä kun hankintasopimus on allekirjoitettu.

Hankintalakia ei sovelleta hankintaan, jonka hankintayksikkö tekee siihen sidos-suhteessa olevalta yksiköltä (ns. in-house –hankinnat). Tällainen sidosyksikkö on esim. kunnan tai kuntien täysin omistama yksikkö, joka tuottaa palveluja vain omistajilleen.

Hankintalain lisäksi on noudatettava hankintayksikön omaa hankintaohjetta, joka saattaa antaa hankinnan suorittamiselle lakia yksityiskohtaisempia määräyksiä.

### **Tilaajavastuulaki**

Lain tarkoituksena on edistää yritysten välistä tasavertaista kilpailua ja työehtojen noudattamista sekä luoda yrityksille ja julkisoikeudellisille yhteisöille edellytyksiä varmistaa, että niiden kanssa vuokratyöstä tai alihankinnoista sopimuksia tekevät yritykset täyttävät sopimuspuolina ja työnantajina lakisääteiset velvoitteensa.

Tilaajalla on ennen sopimuksen tekoa selvitysvelvollisuus siitä, että kuljetuksen tarjoaja on

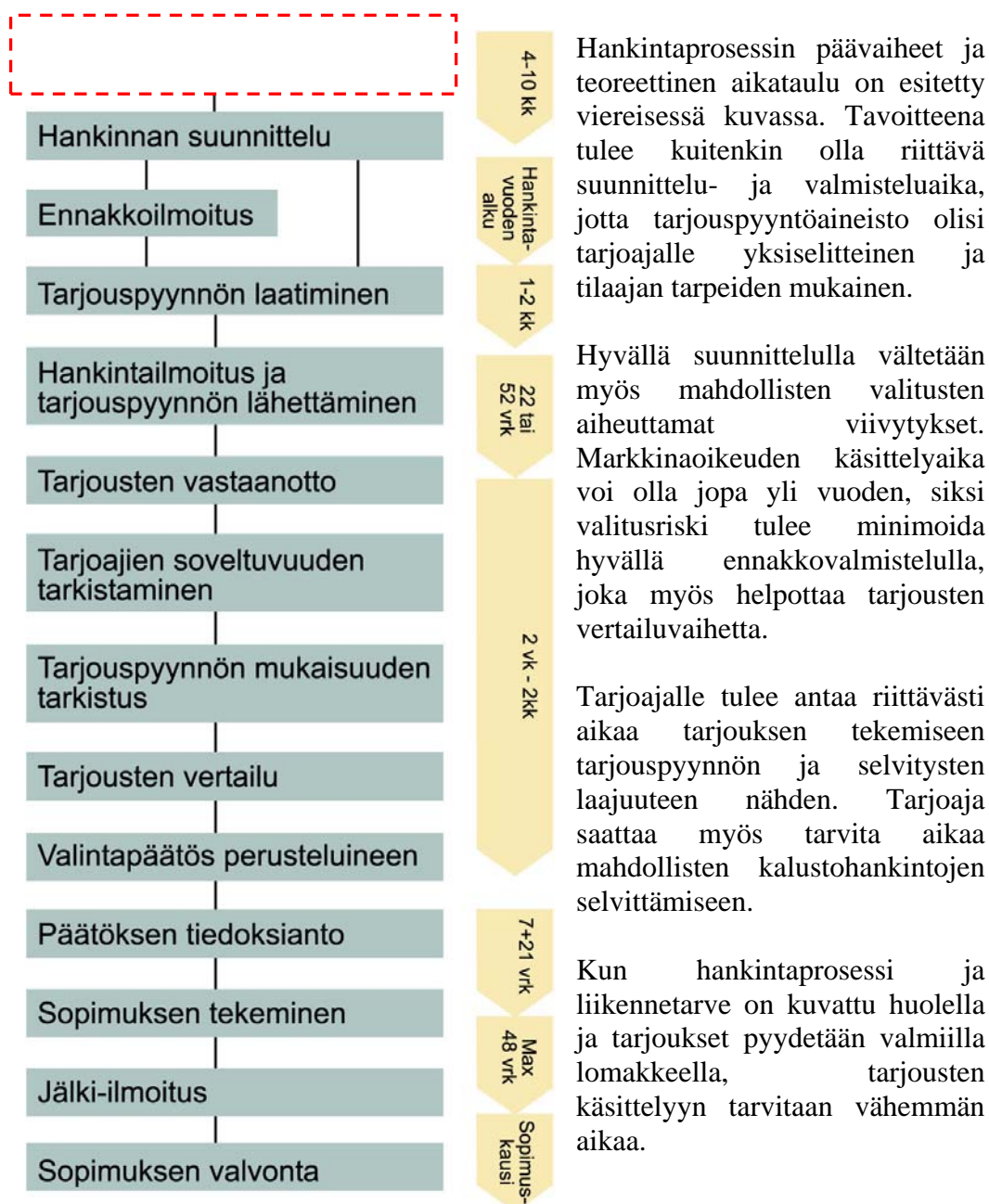
- merkitty ennakoperintärekisteriin, työnantaja- sekä arvonlisävelvollisten rekisteriin,
- toimittanut kaupparekisteriotteen
- huolehtinut eläkevakuutusten otosta ja maksujen suorituksesta
- antanut selvityksen työhön sovellettavasta työehtosopimuksesta tai keskeisistä työehdoista.

Työsuojeluviranomaisilla on pyynnöstä oikeus saada tilaajalta nähtävikseen selvitysvelvollisuuteen liittyvät asiakirjat ja tarvittaessa jäljennökset niistä.

Tilaajavastuulain (Laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä 1233/2006) selvitysvastuun laiminlyönnistä voi seurata 1.500 – 15.000 €laiminlyöntimaksu.

## 7.2

## Hankintaprosessin päävaiheet



Kuva 14 Hankintaprosessin vaiheet ja aikataulu.

## 7.2.1

## Hankinnan suunnittelu

Hankinnan tulisi perustua hankintayksikön hankintasuunnitelmaan, jota yksikkö ylläpitää kuljetuspalveluita käyttävien hallintokuntien tarpeiden pohjalta. Hankintasuunnitelma edesauttaa sekä budjetointia että EU-hankintojen ennakoilmoituksen antamista. Tilivuoden hankintasuunnitelma päivitetään viimeistään edellisenä syksynä budjettivalmistelun yhteydessä.

Kuljetuspalveluhankinnan suunnittelu koostuu mm. seuraavista asioista:

- Kuljetustarpeen määrittely
- Tarjolla olevan kuljetuskapasiteetin kartoitus
- Rahoitus ja tarvittavat päätökset
- Hankintaprosessin aikataulutus
- Hankinnan arvon määrittely (budjetti ja kynnysarvojen ylittyminen)
- Hankintamenettelyn valinta (pääsääntöisesti avoin menettely)

Kuljetuskapasiteetin kartoituksessa voidaan uusissa, ongelmallisissa kohteissa käyttää tietopyyntöä, jossa hankintayksikkö kuvaa kuljetustarpeensa ja pyytää yrittäjiä esittämään vapaamuotoisesti ratkaisumalleja (aikataulut, kilpailutettavat osakokonaisuudet) ja myös yrittäjää sitomattoman arvion tarvittavista ajotunneista, kilometreistä tai kokonaiskustannuksista.

Varsinaisessa kuljetustarpeen ja kaluston määrittelyssä on syytä hyödyntää eri hallintokuntien asiantuntijoita, jotka käytännössä tuntevat kuljetettavien henkilöiden tarpeet ja kuljetuskohteet. He toimivat hankinnan teknisinä asiantuntijoina.

Suunnitteluvaiheessa on mahdollisuus kuulla loppukäyttäjien ja hallintokuntien asiantuntijoiden lisäksi myös kuljetusyritysten edustajia. Kuljetusyrityksien kuulemisessa on kuitenkin toimittava avoimesti ja tasapuolisesti sekä varmistuttava siitä, että yritys ei varsinaisesti osallistu tarjouskilpailun valmisteluun siten, että se saisi kilpailuedun toisiin tarjoajiin verrattuna. Ennakoetua voidaan tasata myös sillä, että hankintayksikkö julkaisee ennakoilmoituksen EU-hankinnasta, jolloin tuleva hankinta on kaikkien yritysten tiedossa samanaikaisesti.

Mikäli hankintayksikkö ja hallintokuntien asiantuntijat eivät kykene ajallisista tai muista syistä tuottamaan tarvittavia suunnitelmia ja määrittäksiä, voidaan suunnittelutyö erikseen kilpailuttaa (alle 15.000 € suunnittelutyö ei kuulu hankintalain piiriin) tämän tyyppiseen suunnitteluun erikoistuneiden yritysten kesken.

Suuremmissa kuljetuspalveluhankinnoissa tulisi suosia ennakoilmoituksen tekemistä, jotta yritykset osaavat suunnitella henkilö- ja kalustoresurssinsa riittävän hyvissä ajoin. Samoin yrityksille tulee antaa mahdollisimman tarkat tiedot toteutuneista matkustusmääristä ja muista tiedoista, mikäli kilpailutettavaa kokonaisuutta on ajettu aiemmin. Mahdollisimman avoimella taustatietojen kertomisella vähennetään tarjoajaan kohdistuvaa riskiä, jolloin tarjoushintaan ei ole tarvetta sisällyttää ylimääräistä ”riskivaraa”. Yksittäiseen matkustajaan kohdistuvaa tietoa ei kuitenkaan saa tietosuojasyistä antaa.

## 7.2.2

### *Tarjouspyynnön laatiminen*

Hankintayksikön on tarjouspyynnössä määriteltävä mitä se haluaa ostaa. Tarjouspyynnön tulee olla yksiselitteinen ja sen avulla pyritään saamaan mahdollisimman hyvin vertailukelpoisia tarjouksia hankintayksikön arvioitavaksi. Mikäli

tarjouspyyntöön jää merkittäviä epäselvyyksiä, voidaan koko hankintaprosessi joutua keskeyttämään.

EU-tarjouspyyntö tehdään aina kirjallisesti. Siinä on oltava vähintään

- viittaus julkaistuun hankintailmoitukseen
  - hankinnan kohteen kuvaus
    - palvelulta vaadittavat asiat
    - kalustovaatimukset
    - sopimuksen kesto ja mahdolliset optiot
  - määräaika, johon mennessä tarjous on toimitettava ilmoitettuun osoitteeseen
  - tarjoukselta edellytettävät seikat
    - kieli (tai vaihtoehtoiset kielet), jolla tarjous on tehtävä
    - voimassaoloaika
    - sallitaanko osatarjous, vaihtoehtoinen tarjous (esim. reittien poikkeava ryhmittely)
  - tarjoajalta edellytettävät vaatimukset
    - soveltuvuusvaatimukset
    - mukaan liitettävät asiakirjat ja todistukset
  - tarjouksen valintaperuste ja vertailuperusteet
    - halvin hinta tai kokonaistaloudellisesti edullisin
    - kokonaistaloudellisuutta arvioitaessa on kerrottava myös vertailuperusteet ja niiden painotus
  - vaihtoehtoiset tarjoukset
    - Jos hankintayksikkö käyttää valintaperusteena kokonaistaloudellista edullisuutta, se voi hyväksyä vaihtoehtoisia tarjouksia. Edellytyksenä on, että vaihtoehtoisten tarjousten esittäminen on hankintailmoituksessa ilmoitettu sallituksi.
  - muut tiedot, joilla on oleellista merkitystä
    - tarjouksen laadintaan
    - varsinaisen sopimuksen tekoon
- Tällaisia voivat olla esim. vaatimukset käytettävistä yleisistä sopimusehdoista (JYSE jne.), kaupalliset ehdot, sopimuskauden aikana järjestettävät koulutukset ja tarjoajille tarkoitettu informaatiotilaisuus.

Hankintailmoitus ja tarjouspyyntö eivät saa olla keskenään ristiriidassa. Tarjouspyynnössä on aina viitattava hankintailmoitukseen ja tarjouspyyntö on aina toissijainen hankintailmoitukseen nähden.

### **Hyvän liikenteenhankintatarjouspyynnön rakenne**

Suosittelava tapa on laatia tarjouspyyntöasiakirjat siten, että kokonaisuus sisältää:

1. Varsinaisen tarjouspyynnön allekirjoituksineen sisältäen tarvittavat tarjouskilpailun ehdot
2. Palvelukuvauksen (ml. kalustovaatimukset)
3. Ostoliikennesopimusmallin
4. Tarjouslomakkeen



Varsinainen tarjouspyyntö toimii tarjouspyyntöasiakirjojen pääasiakirjana, jonka liiteasiakirjoina ovat palvelukuvaus, ostoliikennesopimus ja tarjouslomake, sekä mahdollisesti käytettävät yleiset sopimusehdot. Tarjouspyynnössä on hyvä varata perustellusta syystä oikeus olla hyväksymättä yhtään tarjousta ja samalla jo tarjouspyynnössä ilmoittaa, että tarjouksen tekemiseen käytetystä ajasta ei tällaisessakaan tilanteessa makseta korvausta.

Tarjouspyynnössä ilmoitetaan mm. tarjoajalle asetettavat vaatimukset, mahdollisuus mahdollisiin yhteenliittymiin tai alihankkijan käyttämiseen. Tekniset eritelvät eivät saa perusteettomasti rajoittaa kilpailua vaan ne on laadittava tasapuolisen kohtelun turvaavalla tavalla.

Palvelukuvauksessa kerrotaan yksityiskohtaisesti palvelun kohde, liikennöintiajat, mahdolliset reitit ja aikataulut, kalusto- ja kuljettajavaatimukset, kuvaus toiminnasta (kuljettajan tehtävät, perittävät maksut, yhteistyö MPK:n kanssa), tarvittaessa tiedot matkustajamääristä ja liikennöitsijälle jäävistä maksutuloista. Samoin kuvataan laskutusmenettely, laskun sisältövaatimukset, liikennöitsijältä edellytettävät tilastotiedot, mahdolliset liikennelaskennat sekä koulutus- ja muut tilaisuudet, joihin liikennöitsijän tai hänen henkilökuntansa tulee sopimuskaudella osallistua.

Sopimusmalli on asiakirja, jossa voidaan antaa tarjoajalle hyvinkin yksityiskohtaista tietoa sopimusosapuolten velvoitteista, kaupallisista periaatteista, mahdollisista sanktioista jne. Malli helpottaa sopimuksen laatimisvaihetta hankintapäätöksen jälkeen. Asiakirja on kuitenkin laadittava huolella, sillä sen sisältöä ei voida enää oleelliselta osin muuttaa tarjousten jättöajan jälkeen.

Tarjouslomakkeella varmistutaan siitä, että tarjoukset saadaan mahdollisimman yhteismitallisina ja helposti käsiteltävässä muodossa.

### 7.2.3 *Hankinnasta ilmoittaminen*

Hankinnasta ilmoitetaan EU:n laajuisesti kun hankinta ylittää EU-kynnysarvon. EU-hankinta on julkaistava aina ensimmäiseksi EU:n virallisessa lehdessä ja TED-tietokannassa lähettämällä tieto HILMA-portaalin kautta.

Varsinaista hankintailmoitusta voi edeltää tilivuoden alussa julkaistava ennakkoilmoitus. Kun hankinnasta on tehty sopimus tai hankinta on keskeytetty, on siitä vielä tehtävä jälki-ilmoitus. Jos hankintailmoitus on tehty EU-laajuisena, jälki-ilmoitusvelvollisuudesta muistutetaan TED (Tenders Electronic Daily) -tietokannasta automaattisesti lähetettävällä sähköpostiviestillä.

EU-ilmoituksissa käytetään Euroopan komission asetuksella 1564/2005/EY vahvistamia vakiolomakkeita. Näistä vakiolomakkeista HILMAssa täytetään seuraavat:

- ennakkoilmoitus
- EU- hankintailmoitus
- jälki-ilmoitus.

HILMAsta ilmoitukset toimitetaan automaattisesti edelleen julkaistavaksi Euroopan unionin virallisen lehden täydennysosassa (S-sarja) sekä TED-tietokannassa. Ilmoitukset tulee tehdä HILMAssa ennen klo 14.00, jotta ne ehtivät EUVL:n julkaisutoimistoon saman päivän aikana. Ilmoitukset julkaistaan HILMAssa vasta sen jälkeen kun ne on toimitettu julkaistavaksi EU-laajuisesti.

### **Ennakkoilmoitus**

Ennakkoilmoitus on vapaaehtoinen ja sen tarkoituksena on kertoa tarjoajille jo hyvissä ajoin tulevasta hankinnasta tai hankinnoista. Ilmoituksella autetaan tarjoajia suunnittelemaan resurssiensa käyttöä ja ennakoimaan mahdollisia kalustohankintoja sekä lisärekrytointeja. Ennakkoilmoitus laaditaan hankintasuunnitelman pohjalta tilivuositain.

### **Hankintailmoitus**

EU-kynnysarvon ylittävistä hankinnoista on julkaistava EU:n laajuinen hankintailmoitus. Käytännössä hankintailmoitus toimitetaan HILMA-portaaliin ([www.hankintailmoitukset.fi/hilma/](http://www.hankintailmoitukset.fi/hilma/)), joka toimii sekä EU- että kansallisten hankintojen julkaisupaikkana. Sieltä hankintailmoitus välittyy EU:n viralliseen lehteen ja TED-tietokantaan (<http://ted.europa.eu/>).

Hankintailmoitusta täytettäessä voidaan yksityiskohdissa viitata mahdollisuuksien mukaan tarjouspyyntöön. Esimerkiksi sopimuksen tai hankinnan lyhyt kuvaus (II.1.5) –kohdassa kuvataan millaisesta kuljetuskokonaisuudesta on kyse siinä laajuudessa, että liikennöitsijä kykenee arvioimaan, onko hankinta hänelle sopiva, mutta yksityiskohtien osalta viitataan tarjouspyyntöön ja sen liiteasiakirjoihin. Muita kohtia, joissa voidaan viitata tarjouspyyntöön ovat osallistumisehdot (III.2) ja sopimuksenteon perusteissa (IV.2.1) mm. tarkemmat valintakriteerit. Näin meneteltäessä minimoidaan hankintailmoituksen ja tarjouspyynnön väliset ristiriitatilanteet esim. tilanteessa, jossa on perusteltua täsmentää tarjouspyyntöä tarjoajien kyselyjen perusteella.

Mikäli tarjouspyyntö sisältää mahdollisuuden option käyttöön, edellytyksenä on, että alkuperäistä hankintaa koskevassa hankintailmoituksessa on mainittu mahdollisesta myöhemmästä suorahankinnasta (optio) ja että lisäpalvelun ennakoitu arvo on otettu huomioon laskettaessa alkuperäisen sopimuksen kokonaisarvoa.

Avoimessa menettelyssä tarjouspyyntöasiakirjat voidaan liittää sähköisessä muodossa suoraan hankintailmoitukseen. Erityisen suurten kartta- ym. tiedostojen liittäminen hankintailmoitukseen saattaa kuitenkin aiheuttaa ongelmia. Vaihtoehtoisesti ilmoitukseen liitetään linkki [www-sivuille](http://www.sivuille), jossa hankinta-asiakirjat sijaitsevat tai kerrotaan, mistä tarjouspyyntöasiakirjat voi tilata joko sähköisesti tai postitse.

Vasta sen jälkeen kun hankintailmoitus on julkaistu HILMAssa hankintayksikkö voi julkaista hankintailmoituksen myös muussa tarkoituksenmukaisessa tiedo-

tusvälineessä, kuten sanoma- tai ammattilehdissä taikka omilla internet-sivuillaan. Mahdollisiin tarjoajiin voidaan olla myös suoraan yhteydessä hankintailmoituksen julkaisun jälkeen.

Muualla julkaistuun EU-ilmoitukseen ei saa sisältyä sellaisia tietoja, joita ei ole julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä. Muualla julkaistavassa ilmoituksessa on mainittava päivä, jona ilmoitus on lähetetty julkaistavaksi HILMASsa.

Mikäli hankinnasta on jo aiemmin ilmoitettu esimerkiksi ennakkoilmoituksella, tulee aiemmasta ilmoituksesta mainita hankintailmoituksessa.

### **Jälki-ilmoitus**

Hankinnoista, joista on tehty hankintailmoitus, on julkaistava myös jälki-ilmoitus 48 päivän kuluessa hankintasopimuksen tekemisestä.

### **Tilastotiedot ja selvitykset**

Lisäksi hankinta-asetuksen 5. luvussa määritellään hankintayksikön velvollisuudesta toimittaa EU-kynnysarvot ylittävistä hankinnoista Euroopan yhteisöjen komissiolle tietoja ja selvityksiä.

Hankintayksiköiden on toimitettava tilastotietoja edellisen vuoden hankinnoista kauppa- ja teollisuusministeriön Internet-sivuilla erikseen julkaistavan pyynnön mukaisesti viimeistään kunkin vuoden toukokuun loppuun mennessä.

#### **7.2.4 Kilpailuttamiskierros**

Kilpailuttamiskierros alkaa kun hankintailmoitus on julkaistu. Avoimessa menettelyssä lähtökohtana on se, että tarjoaja saa tarjouksen tekoon tarvitsemansa tiedon hankintailmoituksesta sekä tarjouspyynnöstä ja sen liitteistä. Mikäli hankintailmoituksen ja tarjouspyynnön julkaisemisen jälkeen tarjoajat pyytävät hankintayksiköltä lisätietoja, on varmistuttava siitä, että tämä tieto on tasapuolisesti kaikkien tarjoajien käytettävissä.

Avoimessa menettelyssä tarjouspyyntö voidaan pääsääntöisesti liittää hankintailmoitukseen. Mikäli näin ei menetellä, tarjouspyyntö liitteineen on lähetettävä kaikille sitä pyytävälle kuuden päivän kuluessa pyynnöstä.

Tarjouspyynnön on oltava hankintailmoitusta julkaistaessa lopullisessa, vahvistetussa muodossaan. Tarjoajilla on kuitenkin oikeus esittää kysymyksiä ja pyytää lisätietoja tarjouspyynnön sisällöstä. Siksi tarjouspyyntöön on syytä kirjata tarjoajille mahdollisesti järjestettävän esittelytilaisuuden ajankohta sekä aika ja tapa, miten esittelytilaisuudessa tai muuten ilmoitetulla tavalla esitettuihin kysymyksiin ja täsmennyspyyntöihin vastataan. Erityisen tärkeää tämä on silloin

kun tarjouspyyntöasiakirjat ovat hankintailmoituksen liitteenä, eikä tiedetä kelle mahdolliset täsmennykset tulisi lähettää. Vastaukset ja täsmennykset voidaan julkaista esim. hankintayksikön kotisivuilla. Julkaiseminen on tehtävä viimeistään kuusi päivää ennen tarjousajan päättymistä.

Tarjouspyynnön täsmennykset ja mahdolliset korjaukset eivät kuitenkaan saa muuttaa hankintailmoitusta. Lisäksi on arvioitava, ovatko mahdolliset täsmennykset tai tarjouspyyntöä koskevat muutokset sellaisia, että hyvän lopputuloksen turvaamiseksi hankintayksikön tulisi pidentää tarjousaikaa. Pahimmillaan voidaan joutua keskeyttämään hankinta ja aloittamaan hankinta uudelleen julkaisemalla korjattu hankintailmoitus. Keskeyttämismenettely on kuitenkin parempi ja nopeampi tapa kuin se, että joudutaan selkeän virheen vuoksi odottamaan markkinaoikeuden päätöstä yli vuoden.

Saapuneet tarjoukset kirjataan siten, että saapumispäivä ja -aika voidaan todentaa.

### 7.2.5 *Tarjoajien soveltuvuuden arvioiminen*

Hankintayksikön tulee avoimessa menettelyssä tarkastaa tarjoajien soveltuvuus tarjousten perusteella, muissa menettelyissä osallistumishakemusten perusteella. MPK-kuljetuspalveluhankintojen osalta tämä vaihe tehdään yleensä tarjousten avaustilaisuudessa. Avaustilaisuus ei yleensä ole julkinen. Tilaisuudesta laaditaan avauspöytäkirja, jonka paikalla olleet allekirjoittavat. Hankintalaki ei sisällä erillisiä sääntöjä tarjousten avaamistilaisuudesta, mutta avaamisessa pitää kuitenkin ottaa huomioon tasapuolisuuden ja syrjimättömyyden periaatteet, jotka edellyttävät muun muassa, että tarjoukset avataan samanaikaisesti ja vasta tarjousajan päätyttyä.

#### **Myöhästyminen**

Mikäli tarjous on myöhästynyt, se tulee hylätä avaustilaisuuden aluksi jo ennen kuoren avaamista ja palauttaa avaamattomana hylkäysperusteluiden ja hakemusosoituksen kanssa tarjoajalle.

#### **Poissulkemismenettely**

Tarjousten avaustilaisuuden aluksi, ennen varsinaista tarjousten arviointivaihetta käydään läpi poissulkemismenettely, jossa

- suljetaan pois yritykset, joissa itse yritys tai sen johtohenkilö on saanut tuomion vakavista talousrikoksista
- tarjousten perusteella tarkastetaan, että kaikki hankintailmoituksessa ja tarjouspyynnössä esitetyt vähimmäisvaatimukset täyttyvät (vaaditut todistukset ja muut asiakirjat). Mikäli tarjoaja ei täytä **selkeitä** vaatimuksia, se on suljettava pois kilpailusta. Tulkinnanvaraisissa tilanteissa hankintayksiköllä on oikeus pyytää tarjoajaa täsmentämään tai täydentämään soveltuvuudesta antamia tietoja. Tässä vaiheessa voidaan käydä selventävä keskustelu myös kahlustosta, yhteistoiminnasta ja muista tulkinnanvaraisista tarjouksen sisällön

kohdista. Tarjoajan tulee vahvistaa keskustelussa tehdyt täsmennykset kirjallisesti.

Tässä työvaiheessa on avuksi jo ennen tarjouspyynnön lähettämistä laadittu tarkistuslista.

### 7.2.6 *Tarjouksien arviointi*

Tarjouksen arvioinnissa tarkistetaan tarjouksen tarjouspyynnön mukaisuus.

Julkisissa hankinnoissa lähdetään siitä, että tarjous on lopullinen, eikä sitä voida myöhemmin muuttaa tai täydentää. Tarjouksen täsmentäminen voidaan kuitenkin hyväksyä esimerkiksi, jos hankintayksikkö on itse tehnyt virheen tai tarjoajalle on sattunut selkeästi ilmaisutekninen virhe. Mikäli tarjoaja on ilmoittanut poikkeuksellisen halvan hinnan, tulee häneltä pyytää kirjallinen selvitys tarjouksen toteutustavasta, hinnasta ja sen perusteista. Mikäli selvityksen jälkeen hinnoittelu todetaan epärealistiseksi, hankintayksiköllä on oikeus hylätä tarjous.

Jos kaikki tarjoukset todetaan tarjouspyynnön vastaisiksi, hankintayksikkö voi päättää siirtyä neuvottelumenettelyyn sen sijaan, että käynnistettäisiin uusi hankintakierros.

Tarjoajan hylkääminen tai poissulkeminen kilpailusta on perusteltava ja ilmoitus hylkäämisestä on toimitettava tarjoajalle perusteluineen. Päätos on valituskelpoinen ja siihen on liitettävä myös hakemusosoitus (ohjeet asian markkinaoikeuteen saattamiseksi).

Ainoastaan soveltuvuustarkastuksen läpäisseet tarjoukset otetaan mukaan varsinaiseen tarjousten arviointiin.

### **Tarjousten vertailu**

Vertailuun otetaan mukaan ainoastaan soveltuviksi todettujen tarjoajien tarjoukset, jotka ovat tarjouspyynnön mukaisia ja vertailukelpoisia. Hankintayksikkö voi käyttää ainoastaan niitä vertailuperusteita, jotka se on ilmoittanut hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä. Valintaperusteena voi olla kokonaistaloudellinen edullisuus tai halvin hinta. Täsmällisesti määritellyissä liikennepalveluhankinnoissa käytetään usein halvinta hintaa. Valitaan siis tarjouspyynnössä esitetyt vaatimukset täyttävistä tarjoajista kokonaishinnaltaan halvin.

Valintaperusteita ei voida muuttaa tai lisätä kesken hankintaprosessia ja mikäli perusteita ei ole ilmoitettu, hankintayksikkö voi vertailla ainoastaan hintaa.

EU-hankinnoissa kokonaistaloudellisuutta arvioitaessa vertailuperusteille on aina annettava painoarvot. Kansallisen kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa painoarvojen ilmoittaminen ennakoon on vapaaehtoista, mutta niissäkin vertailuperusteiden tärkeysjärjestys on käytävä ilmi. Myöskään valintaperusteille ilmoitettuja painoarvoja ei saa muuttaa kesken prosessia.

Vertailu on aina perusteltava yksityiskohtaisesti ja perustelusta on käytävä ilmi miten kukin tarjous on vertailuperusteita kohtaisesti arvioitu. Pelkkä pisteiden ilmoittaminen ei siis riitä, vaan vertailusta on myös kerrottava se, mihin tarjoajien väliset piste-erot perustuvat.

Jos arviointi perustuu osin vertailussa mukana olevien henkilöiden näkemyksiin, on arviointiryhmän oltava riittävän suuri ja perustelut tulee kirjata erityisellä huolella.

### 7.2.7 *Hankintapäätös*

Laki edellyttää, että hankintapäätös tehdään aina kirjallisena ja se perustellaan. Päätöksen tekee henkilö/henkilöt, joilla on hankintavalta kyseiseen hankintaan.

Päätöksen jälkeen se lähetetään perusteluiden ja hakemusosoituksen (ohjeet asian markkinaoikeuteen saattamiseksi) kanssa tiedoksi kaikille asianosaisille eli voittajan lisäksi niille, joiden tarjous hylättiin tai suljettiin pois tarjouskilpailusta sekä kilpailussa hävinneille.

Tarjouskilpailun voittaneelle liikennöitsijälle on syytä painottaa, että varsinainen sopimus tehdään kuitenkin vasta EU-hankinnan edellyttämän odotusajan jälkeen erikseen kirjallisesti.

Tarjouskilpailuun osallistuneilla yrityksillä on oikeus saada asianosaisuuden perusteella hankinnasta ja siihen liittyvistä asiakirjoista tieto heti hankintapäätöksen syntymisen jälkeen. Muiden osalta asiakirjat tulevat pääsääntöisesti julkisiksi vasta kun sopimus on allekirjoitettu.

Tarjoaja voi edellyttää hankintayksiköltä, että liikesalaisuutenaan pitämänsä tarjous-aineisto ei ole julkista. Tarjouksen hintaa ei kuitenkaan pidetä liikesalaisuutena.

### **Tarjoajan oikeusturvakeinot**

Julkista hankintaa koskeva asia tulee markkinaoikeudessa vireille kirjallisella hakemuksella.

Asian voi saattaa markkinaoikeuden käsiteltäväksi se, jota asia koskee sekä tietyissä tapauksissa eräät viranomaiset. Hakijana voi olla lähinnä alalla toimiva yritys, joka on osallistunut tarjouskilpailuun tai jonka osallistuminen tarjouskilpailuun on estynyt hankintayksiköstä johtuvasta syystä. Kunnan asukkailla tai kunnallisilla luottamushenkilöillä ei ole hankinta-asiassa oikeutta tehdä hakemusta markkinaoikeudelle, elleivät he ole asianosaisia.

Hakemus on toimitettava markkinaoikeudelle 14 päivän kuluessa siitä, kun tarjoaja on saanut kirjallisesti tiedon tarjouskilpailua koskevasta ratkaisusta ja sen perusteista sekä kirjallisen ohjeen asian saattamisesta markkinaoikeuden käsiteltäväksi. Se, että hankintayksikkö ja hankintayksikön valitsema tarjoaja ovat al-

lekirjoittaneet hankintasopimuksen, ei estä määräajassa tehdyn hakemuksen käsitteilyä.

Hakijan on ennen hakemuksen toimittamista markkinaoikeudelle ilmoitettava hankintayksikölle kirjallisesti aikeestaan panna asia vireille markkinaoikeudessa.

Tarjoaja voi myös nostaa vahingonkorvauskanteen käräjäoikeudessa hankintayksikköä vastaan. Korvauksen tuomitsemiseksi riittää, että tarjoaja tai ehdokas näyttää toteen hankintalain tai sen perusteella annettujen määräysten vastaisen virheellisen menettelyn ja sen, että hänellä olisi ollut todellinen mahdollisuus voittaa tarjouskilpailu. Markkinaoikeuden määräämä hyvitysmaksu ei estä hakijaa hakemasta vahingonkorvausta käräjäoikeudessa, mutta se on kuitenkin otettava huomioon korvausvelvollisuutta ja korvauksen määrää arvioitaessa.

Kuntalain mukaisen oikaisuvaatimuksen voi tehdä kirjallisesti asianosainen, mutta myös kunnan jäsen, silloin kun hankintayksikkönä on kunnan tai kuntayhtymän viranomaisen ja oikaisuvaatimuksen esittäjän mielestä hankintapäätös on hankintalain vastainen. Oikaisuvaatimus on tehtävä 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Oikaisuvaatimuksen perusteella aikaisempi päätös voidaan korvata uudella päätöksellä, se voidaan kumota tai palauttaa alemman viranomaisen uudelleen käsiteltäväksi.

#### 7.2.8 *Sopimus*

EU-hankinnoissa sopimus voidaan allekirjoittaa aikaisintaan 21 päivää siitä, kun tarjoajat ovat saaneet hankintapäätöksen perusteluineen tiedoksi. Tiedoksisaantiaika lasketaan alkavaksi 7 päivää hankintapäätöksen postituksesta. Pakollinen odotusaika on siis käytännössä 7+21 päivää, ellei käytetä esimerkiksi kuriiria ja vastaanottokuittausta. Kansallisissa, EU-kynnysarvon alittavissa hankinnoissa tätä pakollista odotusaikaa ei enää ole.

Ennen sopimuksen allekirjoittamista on syytä käydä vielä sopimus ja kaikki sen liitteet yksityiskohtaisesti läpi, jotta varmistutaan sopimusluonnokseen hankintapäätöksen jälkeen kirjattujen tietojen oikeellisuudesta ja siitä, että molemmat osapuolet ymmärtävät sopimuksen samalla tavoin. Tällä tilaisuudella voidaan välttää joukko ongelmia, jotka voisivat ilmaantua liikennöinnin jo alettua. Tilaisuudessa ei kuitenkaan saa oleelliselta osin muuttaa sopimusluonnosta, joka oli jo tarjouspyynnön liitteenä.

Jälki-ilmoitus tulee julkaista kaikista EU-kynnysarvon ylittävistä hankinnoista 48 päivän kuluessa sopimuksen allekirjoituksesta.

#### 7.2.9 *Sopimuksen valvonta*

Sopimuksen valvonnalla tarkoitetaan koko sopimuskauden ajan jatkuvaa seurantaa ja yhteistyötä liikennöitsijän kanssa, minkä tavoitteena on sopimuksen mukaisten kuljetuspalveluiden sujuvuus ja sovitun palvelutason toteutuminen.

Allekirjoitetun kuljetuspalvelusopimuksen tulee tukea valvontaa ja toimivaa yhteistyötä kaikkien osapuolten kesken. Osapuolia voivat sopijapuolten lisäksi olla mm. MPK-keskus, kuntien hallintokunnat ja asiakasryhmiä edustavat tahot.

Sopimuksessa tai sen liitteessä on hyvä ottaa kantaa ainakin seuraaviin laatuasioihin

- käytettäviin laatukriteereihin ja –mittareihin
- tilaajan oikeuteen saada matkustus- ym. tietoja liikennöitsijältä
- miten toimitaan reklamaatiotilanteissa
- mahdollisiin sanktioihin
- tarkastelupalaverit ja mahdolliset kuljettajien koulutustilaisuudet.

### 7.3 Aikataulu ja resurssit

#### Resurssit

Liikennepalveluiden hankinnan suunnitteluun tarvitaan poikkeuksellisen monien tahojen työpanosta:

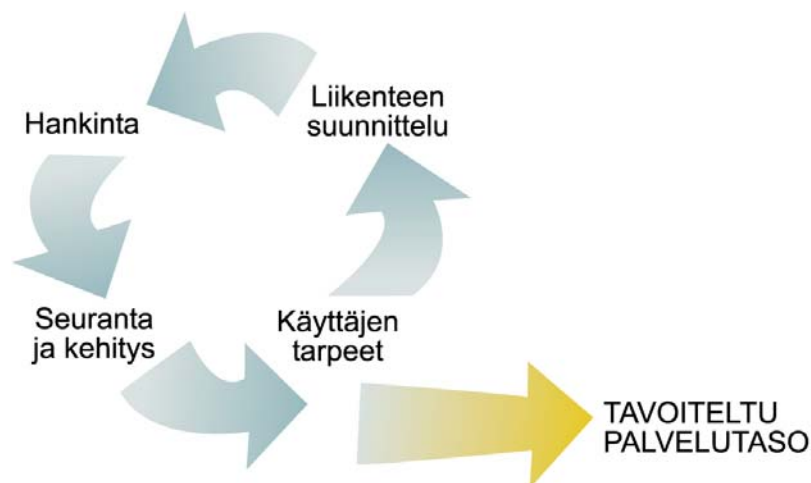
- kuntien eri hallintokuntien henkilöitä, jotka tuntevat omien asiakkaidensa kuljetustarpeet ja mahdolliset erityisvaatimukset
- liikennesuunnittelijaa, joka kokoaa hallintokuntien kuljetustarpeista kokonaisuuksia, joita voidaan kilpailuttaa
- hankinnan teknistä valmistelijaa, joka vastaa palvelu- ja kalustokuvauksista
- hankinnan kaupallista valmistelijaa, joka laatii ennakkoilmoituksen, hankintailmoituksen, tarjouspyynnön ja muut tarvittavat asiakirjat
- arviointiryhmää, joka vastaa tarjousten arvioinnista ja mahdollisesta pisteytyksestä
- hankintapäätöksen tekijää, jolle hankintavaltaisuus on delegoitu.

Liikennesuunnittelu ja palvelu- sekä kalustovaatimusten laatiminen on useille kunnille vierasta. Mikäli hankintayksikköön kuuluvissa organisaatioissa ei ole tätä osaamista, on perusteltua käyttää ulkopuolisen asiantuntijan palveluita, sillä kalustotarpeen ylimitoituksella tai toimimattomilla ajosarjoilla saatetaan aiheuttaa huomattavia lisäkustannuksia kunnille.

#### Aikataulu

Liikenteen hankinta pitää nähdä kertaluontoisen projektin sijaan prosessina, joka muodostuu jatkuvasta käyttäjien tarpeiden tunnistamisesta, liikenteen suunnittelusta sekä kalustotarpeen huomioimisesta, ja joka johtaa määräajoin hankinnan kilpailutukseen. Kilpailutuksen perusteella syntyy uusi sopimus, jonka mukaista liikennöintiä seurataan ja tehdään jatkuvaa kehitystyötä yhdessä eri osapuolten kesken.





Kuva 15 Liikenteen suunnittelu-, hankinta- ja kehitysprosessi.

Uusi liikenteen hankintakierros käynnistyy heti uuden liikennöintikauden alettua ja kirjataan sopimuskauden pituuden perusteella hankintayksikön alustavaan hankintasuunnitelmaan.

Seuraavassa on lueteltu liikenteen hankintaprosessin eri vaiheisiin liittyviä tehtäviä ja arvio niiden toteuttamiseen tarvittavasta ajasta. Erityisesti kuljetustarpeen määrittelyyn sekä kuljetusten ja kalustotarpeen suunnitteluun on syytä varata aikaa ja resursseja. Näissä työvaiheissa tehtävillä ratkaisuilla on usein suurempi taloudellinen vaikutus kuin varsinaisella kilpailuttamisella. Suurimmat säästöt ja toisaalta hyvä palvelutaso syntyy oikeista logistisista ratkaisuista. Hyvällä suunnittelulla helpotetaan ja nopeutetaan myös tarjousten vertailua ja vähennetään prosessia hidastavien yllätysten riskiä.

Kohde	Tarvittava aika
Kuljetustarpeen määrittely	Loppukäyttäjien tarpeet kootaan yleensä kuntien hallintokuntien ja muiden kuljetuksia tarvitsevien organisaatioiden toimesta. Aikatauluun vaikuttavat mm. kuntien päätökset kouluverkon muutoksista ja vanhusten kuljetusten maksuista sekä järjestettävistä palveluista. Työvaiheen pituus riippuu organisaatioiden määrästä ja koosta. Minimiaikana voidaan pitää <b>2-3 kk.</b>
Kuljetusten ja kalustotarpeen suunnittelu	Tähän vaikuttaa kuljetussuoritteiden määrä, aikaisemmat kokemukset kuljetusten järjestelystä, käytävissä olevat suunnitteluohjelmat ja henkilöresurssit. Mikäli suunnitelmista halutaan kommentit tai lausunnot mm. hallintokunnilta, on aikaa varattava myös siihen. Hyvä käytäntö on myös liikennöitsijöiden kuuleminen, jotta tiedetään paremmin tarjolla oleva kalusto ja muut resurssit. Ohjeellinen aika on noin <b>2 - 2,5 kk.</b>
Ennakoilmoitus	Annetaan hankintayksikön hankinta(tili)vuoden alussa. Ei edellytä vielä yksityiskohtaista kuljetustarpeen suunnittelua.

Tarjouspyyntöasiakirjojen laatiminen	<p>Mikäli käytetään valmiita asiakirjapohjia, työvaihe nopeutuu, mutta paikallisten muutosten ja liitteiden tekoon on varattava riittävästi aikaa, jotta asiakirjat voidaan tarkastaa niin toiminnallisuuden kuin lainmukaisuudenkin puolesta. Aika vaihtelee huomattavasti hankintayksikön kokemuksen ja hankinnan laajuuden perusteella.</p> <p>Tässä vaiheessa tulee myös määritellä huolella valintakriteerit ja niiden painoarvo. Suositeltavaa on myös tehdä ”koelaskenta”, jossa tarkistetaan painoarvojen oikeellisuus ja toimivuus.</p>
Hankintailmoituksen ja tarjouspyynnön lähettäminen	<p>Hankintailmoituksen teko HILMAan on nopea toimenpide kun tarvittavat tiedot ovat valmiina. Tarjouspyyntö liitteineen voidaan liittää sähköisesti hankintailmoitukseen, jolloin tarjoajat saavat aineiston mahdollisimman helposti ja nopeasti käyttöönsä.</p>
Tarjousaika	<p>EU-hankinnassa minimiaika on 52 vrk tai jos ennakkoilmoitus on tehty 22 vrk. Tarjottavan kokonaisuuden laajuus kuitenkin vaikuttaa tarvittavaan aikaan, samoin se, edellytetäänkö kalustoa, jollaista riittävän monella tarjoajalla ei ole valmiiksi käytettävissä.</p> <p>Tarjoajille tarkoitettu info- ja kyselytilaisuus on syytä järjestää kyllin ajoissa ja vastaukset tai täsmennykset tarjoajien kysymyksiin on toimitettava kaikille tarjoajille viimeistään 6 vrk ennen tarjousajan päättymistä.</p> <p>Tähän vaiheeseen pitäisi antaa ainakin <b>2 kk</b> aikaa, jotta saadaan mahdollisimman huolella tehtyjä tarjouksia.</p>
Tarjousten vertailu	<p>Tarjousten vastaanotto, tarjoajien soveltuvuuden tarkistaminen, tarjouspyynnön mukaisuuden tarkistaminen ja tarjousten varsinainen vertailu: Jos tarjouspyyntö on ollut selkeä ja tarjouksia pyydetään valmiilla lomakkeella, käsittelyaika lyhenee selvästi. Epäselvissä tilanteissa saatetaan kuitenkin joutua pyytämään tarjoajalta täsmennyksiä tai esim. perusteluja poikkeuksellisen halpaan hintaan. Siksi vertailuun on varattava ainakin <b>2-3 viikkoa</b>.</p>
Hankintapäätös ja tiedoksianto	<p>Hankintapäätöksen vaatima aika riippuu päätöksentekotavasta. Onko odotettava hankintaryhmän seuraavaa kokousta vai tekeekö päätöksen yksittäinen henkilö.</p>
Sopimus	<p>Hankintapäätöksen tiedoksiannosta sopimuksen allekirjoitukseen EU-hankinnassa on oltava vähintään <b>7+21 vrk</b>. Tänä aikana voidaan kuitenkin tarjouskilpailun voittaneen liikennöitsijän kanssa käydä läpi sopimus ja sen liitteet sekä muuten val-</p>

	mistella sopimus allekirjoitusvalmiiksi.
Valmistelu-aika	Sopimuksen allekirjoituksen ja ajojen aloittamisen väliin on varattava riittävä valmistelu-aika. Liikennöitsijä voi joutua hankkimaan uutta kalustoa tai lisähenkilöstöä, muokkaamaan tietojärjestelmiään, hankkimaan autoon uuden maksupäätteen jne. Nämä kaikki on huomioitava aikataulussa tai annettava jo tarjouspyynnössä mahdollisuus siirtymäaikaan kaluston ja laitteiden osalta.
Markkinaoikeus	Markkinaoikeudessa käsittely-aika on tällä hetkellä noin vuosi, joten se on yksittäisenä aikataulutekijänä toteutuessaan kaikkein suurin riski, jonka toteutumisen ehkäisemiseksi tulee käyttää riittävästi aikaa huolelliseen hankinnan valmisteluun sekä oikeudenmukaiseen tarjousten vertailuun.

Edellä kuvattujen osakokonaisuuksien aika-arvioiden yhteismäärän vaihteluväli ilman mahdollista markkinaoikeuden käsittely-aikaa on **8 – 10,5 kuukautta**. Osa tästä työstä voidaan tehdä limittäin. Aikaa kuitenkin tulee käyttää oikeisiin asioihin, joilla

- saadaan hyvän suunnittelun tuloksena aikaan selviä säästöjä
- minimoidaan markkinaoikeusriski, joka yli kaksinkertaistaisi aikataulun.

Sen lisäksi sopimuksen tultua voimaan on vielä varattava aikaa ja resursseja

- etenkin sopimuskauden alussa pidettäviin liikennöitsijäpalaveriin, jossa tilaaja ja palvelun tuottaja varmistuvat siitä, että käytännön toiminta sujuu sovitun mukaisesti. Tapaamisten tarkoituksena on mahdollisimman sujuva yhteistyö, ei virheiden hakeminen.
- mahdollisiin kuljettajakoulutuksiin
- tilasto- ja laatumittareiden seurantaan.

## 7.4

### Riskit

Liikennehankinnan suurimmat riskit liittyvät liian kireään valmistelu- ja tarjous-aikaan ("hirveä kiire tehdä 5 vuoden ratkaisua"), puutteelliseen palvelu- ja kalustokuvaukseen sekä tilaajaorganisaation (kunnat ym.) riittämättömään sitoutumiseen.

Riskit konkretisoituvat tilaajan kannalta kalliina ja osin puutteellisina tarjouksina sekä valitusprosessien aiheuttamina pitkinä viivästymisinä.

Hakemuksia markkinaoikeudelle aiheuttavat tyypillisesti tilanteet, joissa on hyväksytty tarjouspyyntöä vastaamaton tarjous, syrjivien valintakriteereiden käyttö, poikkeaminen ennalta ilmoitetuista kriteereistä tai niiden painoarvoista, tar-

jouspyynnön epäselvyys, oleellinen menettelyvirhe ja hankintapäätöksen perusteluiden puutteellisuus.

Suuri osa riskeistä voidaan välttää varaamalla prosessin valmisteluun riittävästi aikaa ja asiantuntemusta.

Alla olevassa taulukossa on lueteltu hankintaprosessiin liittyviä riskitekijöitä kohteittain:

Kohde	Riski
Markkinatuntemuksen / toimialan ymmärryksen puute	<ul style="list-style-type: none"> <li>- keskitytään juridiseen osaamiseen palvelun hyvän kuvaamisen sijaan</li> <li>- kunnan vastuu palvelun määrittelystä ei poistu yhteisen hankintayksikön myötä</li> <li>- käytetään väärin rajattuna JYSE-ehtoja</li> </ul>
Puutteet palvelun määrittelyssä	<ul style="list-style-type: none"> <li>- hankintayksikkö ei kykene tekemään riittävän hyvää palvelukuvausta</li> </ul>
Hankinnan suunnittelu	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ei ole ammattitaitoa liikenteen tehokkaaseen ja kokonaistaloudelliseen suunnitteluun</li> <li>- arvioidaan väärin, onko kyse kansallisesta vai EU-hankinnasta</li> </ul>
Puutteellinen palvelukuvaus	<ul style="list-style-type: none"> <li>- liikennekohteet kuvataan huonosti</li> <li>- aiheuttaa tarjoajilta lisäkysymyksiä ja edelleen tiedottamista kaikille tarjoajille</li> <li>- saadaan puutteellisia tarjouksia, jotka aiheuttavat lisäselvitystarpeita tai pahimmillaan hankinnan keskeytyksen ja uuden prosessin aloittamisen</li> <li>- sallitut yhdistelmätarjoukset kuvataan puutteellisesti, jolloin kohdekohtaisten tarjousten tasapuolinen vertailu vaikeutuu tai osoittautuu jopa mahdottomaksi</li> </ul>
Liian kireä tarjouksen valmisteluaikataulu	<ul style="list-style-type: none"> <li>- syntyy huolimattomuusvirheitä</li> <li>- liikenteen suunnittelulle ei jää riittävästi aikaa</li> <li>- unohdetaan mahdollisten hallinnollisten päätösten ja lausuntojen vaatima aika</li> <li>- koko hankintaprosessi käynnistetään liian myöhään ja valmisteluaika jää siksi liian lyhyeksi</li> <li>- ei oteta huomioon henkilöstön lomien tai ennakoon määrättyjä kokouspäiviä (lautakunnat jne.)</li> </ul>
Ennakkoilmoitus	<ul style="list-style-type: none"> <li>- jos ei julkaista, osa autoilijoista saattaa ehtiä sitoutua muihin ajoihin, jotka estävät osallistumisen tarjouskilpailuun</li> <li>- tarjoajalle ei jää parasta mahdollista aikaa valmistautua varsinaiseen tarjouskilpailuun, jos tarjousaikaa lyhennetään ennakkoilmoitukseen vedoten</li> </ul>
Hankintailmoitus	<ul style="list-style-type: none"> <li>- virheet tai puutteet hankintailmoituksessa =&gt; ei voida korjata, myöskään ristiriitaa varsinaiseen tarjouspyyntöön ei saa olla, muutoin hankinta</li> </ul>

	<p>joudutaan keskeyttämään.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- kirjoitetaan ”liikaa” hankintailmoitukseen asioita, jotka kuuluvat tarjouspyyntöön =&gt; menetetään korjaus- ja täsmennysmahdollisuus</li> </ul>
Tarjouspyyntö	<ul style="list-style-type: none"> <li>- tarjouspyyntö on ristiriidassa hankintailmoitukseen nähden (hankintailmoitus on ensisijainen)</li> <li>- tarjouspyynnöstä puuttuu oleellisia tietoja</li> <li>- julkaistaan tarjouspyyntö esim. ammattilehdessä tai hankintayksikön www-sivulla ennen virallisen hankintailmoituksen julkaisemista</li> <li>- vanhoja pohjia käytettäessä päivämääriä tai vastaavia tietoja jää päivittämättä</li> <li>- vaaditaan tarjoajalta hankinnan laajuuden kannalta epäoleellisia tietoja tai todistuksia</li> <li>- laiminlyödään tilaajavastuulain velvoitteet</li> </ul>
Tarjouspyynnön lähettäminen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- avoimessa menettelyssä ylitetään 6 päivän toimitusaika</li> <li>- unohdetaan toimittaa jokin liite yhdelle tai useammalle tarjoajalle</li> <li>- tarjousasiakirjojen sähköinen lähettäminen vaikeutuu, jos mukana on liian suuria kartta- tai vastaavia tiedostoja tai käytetään tiedostomuotoja, jotka eivät ole tarjoajien yleisesti käyttämiä (esim. .dwg)</li> </ul>
Liian lyhyt tarjousaika	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ei saada riittävästi hyviä tarjouksia</li> <li>- tarjouksissa kiireestä johtuvia puutteita ja epätasällisyyksiä</li> <li>- hinnat nousevat kun tarjoaja ei ehdi laskea kaikkia osatekijöitä riittävän tarkasti</li> <li>- yrityksellä ei ole mahdollista selvittää uuden kaluston tai henkilöstön hankintaa, jolloin se saattaa jättäytyä pois kilpailusta</li> </ul>
Tilaajaorganisaation riittämätön sitoutuminen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- tarjouspyynnössä ei sitouduta esim. tiettyyn suoritelmäärään, jolloin tarjoaja hinnoittelee riskin tarjoukseensa ja hinnat nousevat</li> <li>- pois maininnat ”tilaaja varaa oikeuden jakaa hankinnan osiin jne...”, koska ne aiheuttavat pääsääntöisesti aina hinnan kohoamista</li> <li>- hankintaan ei ole varattu budjetissa riittävää rahoitusta</li> </ul>
Tarjouspyynnön täydentäminen, kyselyt	<ul style="list-style-type: none"> <li>- riski tasapuolisen kohtelun toteutumisesta, jos on useita tiedonantajia. Samoin aina jos ei lähetetä täydennyksiä kaikille kirjallisesti. =&gt; valitusriski</li> <li>- tehdään sellaisia muutoksia tai täsmennyksiä, jotka olisivat edellyttäneet prosessin keskeyttämistä ja uudelleen aloittamista</li> <li>- ei järjestetä tarjoajille kyselytilaisuutta =&gt; riski tulkintavirheisiin kasvaa</li> </ul>

Tarjousten vastaanottaminen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ei kirjata täsmällisesti tarjousten saapumisajan kohtaa</li> <li>- puutteet tarjouksen toimitustavan ja osoitteen ilmoittamisessa</li> </ul>
Tarjoajien soveltumisen tarkastaminen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- hyväksytään varsinaiseen vertailuun tarjous joka olisi tullut hylätä =&gt; valitusriski</li> <li>- jätetään tekemättä kelpoisuustarkastus</li> </ul>
Tarjousten vertailu	<ul style="list-style-type: none"> <li>- käytetään muita kuin ilmoitettuja valintakriteereitä</li> <li>- muutetaan ilmoitettuja painoarvoja kesken prosessin</li> <li>- pelätään henkilöiden tekemää arviointia ja annetaan kaikille täydet pisteet, jolloin numeeristen kriteerien todellinen painoarvo kasvaa</li> <li>- ei osata perustella pisteytyksen soveltamista</li> <li>- on pyydetty useita eri hintaelementtejä =&gt; vertailuhinnan laskeminen vaikeutuu</li> <li>- ei käytetä valmista tarjouslomaketta =&gt; vertailtavien asioiden löytäminen tarjouksista vaikeutuu ja tulkintariski kasvaa</li> <li>- pisteytysmäärittelyjä ei ole tehty ennakoon</li> <li>- pisteytetään toisarvoisia asioita</li> <li>- tarjouspyynnössä ei ole määritelty selkeästi asioita, joita tarjoajalta vaaditaan</li> </ul>
Hankintapäätös	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ei tehdä kirjallisesti tai tehdään muu muotovirhe</li> <li>- päätöksen tekijältä puuttuu hankintavaltaisuus ko. hankintaan tai hän laiminlyö asiallisen tai laillisuustarkastuksen tekemisen</li> <li>- perustelumistio puuttuu (ei aina pakollinen)</li> </ul>
Päätöksen tiedoksianto	<ul style="list-style-type: none"> <li>- tiedoksianto viivästyy. Odotusaika lasketaan hankintapäätöksestä</li> <li>- tiedoksianto annetaan faksilla tai sähköpostilla ilman vastaanottokuittausta</li> <li>- unohdetaan hakemusosoitus tiedoksiannosta</li> </ul>
Sopimuksen teko	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ei noudateta 7+21 päivän pakollista odotusaikaa EU-hankinnoissa</li> <li>- tehdään tarjouspyynnön liitteenä olevaan sopimusmalliin oleellisia muutoksia</li> </ul>
Jälki-ilmoitus	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ei tehdä jälki-ilmoitusta EU-hankinnoista 48 päivän kuluessa sopimuksen allekirjoituksesta</li> </ul>
Sopimuksen valvonta	<ul style="list-style-type: none"> <li>- unohdetaan määritellä mittarit, tapaamiset ja osapuolten velvollisuuksien määrittäminen tarjouspyynnöstä ja sopimuksesta</li> <li>- ei sanktioita lainkaan tai asetetaan kohtuuttomia sanktioita virheeseen nähden</li> </ul>
Oikeusprosessit	<ul style="list-style-type: none"> <li>- tarjoaja voi tehdä kynnysarvon ylittävistä hankinnoista hakemuksen markkinaoikeudelle, joka voi keskeyttää hankinnan tai määrätä hankintayksikön maksamaan hyvitysmaksua tarjoajalle, jolla</li> </ul>

	<p>olisi ollut todellinen mahdollisuus voittaa tarjouskilpailu, mikäli prosessi olisi ollut virheetön. (Hakemusta markkinaoikeudelle ei voida tehdä alle 15.000 €hankinnoissa.)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- tarjoaja voi myös nostaa vahingonkorvauskanteen käräjäoikeudessa.</li> <li>- kuntalain mukainen oikaisuvaatimus</li> </ul>
Muoto- ja muut virheet	<ul style="list-style-type: none"> <li>- tasapuolinen kohtelu ei toteudu kaikissa hankinnan vaiheissa</li> <li>- rikotaan laissa ilmoitettuja määräaikoja</li> <li>- hankintakokonaisuus jaetaan useampaan osaan, jotta alitettaisiin EU-hankinnan kynnysarvo</li> <li>- hankinnan kokonaisarvoa määritettäessä ei laske- ta koko sopimuskauden kustannuksia yhteen tai ei oteta huomioon kokonaisarvossa mahdollisia optiovuosia</li> <li>- asennoidutaan hankintaprosessiin ”ylimääräise- nä” työnä</li> </ul>

## 8 HANKINTA-ASIAKIRJAT

### 8.1 Asiakirjojen soveltaminen

MPK-liikenteen hankintaa varten on laadittu asiakirjamallit seuraavista hankinta-asiakirjoista:

- Malli **tarjouspyynnöstä** (tarjouskilpailuasiakirja nro 1)  
Liite 1: Malli tarjouspyynnön **palvelukuvauksesta** (tarjouskilpailuasiakirja nro 1A)
- Malli **tarjouksesta** (tarjouskilpailuasiakirja nro 2)  
Liite 1: Tarjouksen hintaliite/palveluliikenne, päiväautoliikenne ja kutsurunkoliikenne kokopäiväiseen liikennöintiin  
Liite 2: Tarjouksen hintaliite/etukäteen ilmoitetut reitit/kutsurunkoliikenne, jonka perusreitti ajetaan aina  
Liite 3: Tarjouksen hintaliite/kilometrihintaan perustuvat liikenteet  
Liite 4: Kalustoluettelo
- Malli **ostoliikennesopimuksesta** (tarjouskilpailuasiakirja nro 3)

Nämä malliasiakirjat ovat vain suuntaa antavia ja niitä sovellettaessa tulee ottaa huomioon paikalliset olosuhteet. Asiakirjoissa on kuitenkin pyritty ottamaan huomioon kaikki oleelliset tarjouspyynnön muotoa koskevat vaatimukset. Asiakirjoja sovellettaessa on hyvä muistaa, että yhteen kohtaan tehtävä muutos voi vaikuttaa moneen muuhun kohtaan muualla asiakirjoissa. Tästä syystä asiakirjojen soveltaminen edellyttää, että niiden sisältö on kokonaisuudessaan ymmärretty ennen muutoksien tekemistä.

Asiakirjoihin on merkitty *harmaalla ja kursivoidulla tekstillä* kohdat, jotka tulee täydentää oikeilla tiedoilla.

### 8.2 Tarjouspyyntö (liite 2)

Tarjouspyyntömalli sisältää kaikki hankintalain edellyttämät tarjouspyynnön kohdat. Keskeiset tarjouspyynnön sisältövaatimukset on esitetty luvussa 7.

Tarjouspyynnön yhteydessä seuraavat asiat ovat erityisen tärkeitä:

MPK-liikenteen hankinta ylittää yleensä aina EU:n kynnysarvon ja siitä tulee ilmoittaa HILMA-ilmoituskanavan kautta. HILMA-ilmoituksen julkaisemisen pitää tapahtua ennen mahdollista muualla tapahtuvaa ilmoittelua.

Tarjouspyynnössä on mainittava, mikäli joistakin kohteista voi tehdä yhdistelmätarjouksen. Tarjousten vertailua helpottaa, jos tilaaja pystyy etukäteen määrittelemään kohteet, joista tarjoaja saa jättää yhdistelmätarjouksen.

Tarjouspyynnön kohteet voivat olla yksittäisiä reittejä tai liikennekokonaisuuksia. Jos liikenteen suunnittelussa pystytään luomaan yksittäisistä kohteista suurempia kokonaisuuksia esimerkiksi sallimalla tarjouspyynnössä yhdistelmätar-



joukset tai laatimalla kohteet auton päiväajon/viikkoajon mittaisiksi kokonaisuuksiksi, on mahdollista saada edullisempia tarjouksia.

Tarjoajalle voidaan antaa mahdollisuus tarjota useampaa kohdetta, mihin hänen kalustoresurssinsa riittävät. Tällöin tarjoajan tulee ilmoittaa kalustomäärää koskevan rajoitus (eli kuinka monta autoa tarjoajalla on yhteensä käytössä) ja tilaajan tulee ottaa rajoitus huomioon kohteiden voittajien valinnassa. Esimerkiksi jos tarjoaja on ilmoittanut kalustorajoitukseksi 5 autoa ja hänet on valittu edullisimpana 5 eri kohteeseen, voidaan muissa kohteissa jättää tarjoajan tarjous huomiotta, vaikka se olisikin edullisin. Käytännössä tämä voi vaikeuttaa tarjousten vertailemista, jos usean kalustomääräänsä enemmän tarjonneen tarjoajan hinnat menevät ristiin monessa kohteessa. Valinta pitää tällöin tehdä niin, että kaikkien kohteiden yhteenlaskettu hinta tulee edullisimmaksi, vaikka jossakin yksittäisessä kohteessa tämä ei toteutuisikaan. Jos tarjoaja ei ole tehnyt rajausta, vastaa hän siitä, että tarvittava kalusto on hankittuna ennen sopimuksen alkua koko tarjotun liikenteen hoitamiseen. Tällöin tarjoushintojen vertaileminen on helpompaa, mutta samalla voidaan menettää osa kilpailupotentiaalista.

Perinteisesti on ollut tapana edellyttää, että tarjoajalla (liikennöitsijällä) on jo tarjouksen jättäessään voimassa oleva, ostoliikenteen harjoittamiseen oikeuttava lupa. Markkinaoikeus on kuitenkin päätöksessään 421/07 (22.11.2007) todennut, että oikeuskäytännössä on vakiintuneesti katsottu, ettei tarjoajalta voida edellyttää, että sillä täytyisi jo tarjouksentekohetkellä olla käytettävissä esimerkiksi liikenteen harjoittamista varten tarpeelliset joukkoliikenneluvat. Markkinaoikeuden mielestä on riittävää, että tarjoaja on osoittanut hankintayksikölle luotettavalla todennäköisyydellä, että sillä sopimuksen täyttämisen alkaessa on liikenteen harjoittamiseen edellytykset.

Riski siitä, että tarjouskilpailun voittajalla ei sopimuskauden alkaessa ole asianmukaisia lupia, voidaan minimoida siten, että tarjouspyyntöön kirjataan vaatimus esittää tarjouksen liitteenä kopio voimassa olevasta joukkoliikenne- tai taksiluvasta, kuitenkin siten, että perustellusta syystä voidaan näytöksi tarjoajan kelpoisuudesta hyväksyä muukin selvitys. (kts. Malli tarjouspyynnöstä, kohta 9, tiedot tarjoajasta). Mikäli tarjoajalla ei tarjouksen liitteenä ole kopiota voimassa olevasta luvasta, eikä tarjoaja ole toimittanut hankintayksikölle muuta **riittävän luotettavaa** selvitystä tarvittavien lupien voimaantulosta sopimuskauden alkuun mennessä, voidaan tarjouskilpailusta hankintalain 6 §:n 1 momentin mukaan sulkea pois sellainen tarjoaja, jolla ei voida katsoa olevan teknisiä, taloudellisia tai muita edellytyksiä hankinnan toteuttamiseksi.

Yhteenliittymien ja alihankkijoiden käyttöä ei yleensä ole järkevää rajoittaa. Jos tarjouskilpailun kohteena on liikenteitä, joiden palvelu on ympärivuorokautista tai joissa kysyntä vaihtelee voimakkaasti, on tämä peruste hyväksyä tiettyä kiinteää määrää suurempi kalustomäärä kilpailukohteeseen. Käytännössä tämä kysymys tulee eteen VPL-kuljetuksissa, joihin asiakkailla on subjektiivinen oikeus ja joissa matkoja tehdään ympäri vuorokauden, vaikka suurin osa matkoista toteutuu päivisin.

Tarjoajan kelpoisuus tarkistetaan ennen tarjouksen arviointia. Tarjouspyynnön (liite 2) luvussa 4 on lueteltu ehdot, joiden perusteella tarjoaja suljetaan pois kilpailusta. Kohdassa 4 mainitaan, että lainvoimaisella päätöksellä tuomittu liikenteen harjoittamiseen liittyvä rikos tai talousrikos on peruste hylätä tarjous. Pelkkä epäily tai syytteeseen asettaminen ei siis riitä näytöksi tältä osin, vaan rikoksesta on oltava lainvoimainen tuomio.

Kaupallisissa ehdoissa käytetty maksuehto tulisi olla liikennöitsijän kannalta kohtuullinen. Käytännössä 21 päivää on vielä hyväksyttävällä tasolla.

Tarjouksen liitteenä pyydetään todistuksia lakisääteisten velvollisuuksien suorittamisesta. Jos yritystä ei ole vielä perustettu, käy myös muu tarjoajan esittämä selvitys osoitukseksi riittävästä taloudellisesta suorituskyvystä. Kaikilta tarjoajilta pyydetään kuvaus tarjoajan kyvystä ja resursseista suoriutua tarjouspyynnön velvoitteista (luku 9, kohta 6). Kuvauksessa liikennöitsijän tulee kertoa, miten hän käytännössä hoitaa liikenteen (mistä liikennöitsijä hoitaa kuljettajat/varakuljettajat, autot, vara-autot ym. resurssit palvelua tuottamaan).

Tarjouskilpailun valintaperusteena on joko kokonaistaloudellinen edullisuus tai pelkkä hinta, jolloin laatuun liittyvät vaatimukset on oltava riittävän tarkasti kuvattuna asiakirjoissa. Selkeintä on käyttää valintaperusteena hintaa, mikä on jo pitkälle vakiintunut käytäntö liikennehankinnoissa. Käytettäessä kokonaistaloudellista edullisuutta valintaperusteena, on hyvä käyttää myös ns. kahden kuoren menettelyä, jossa tarjoaja sulkee hinnan erilliseen, vasta laatuarvioinnin jälkeen avattavaan hintakuoreen.

Kokonaistaloudellista edullisuutta käytettäessä hinnan painoarvon tulisi olla merkittävä (yli 80 %). Jos laatutekijöissä painotetaan esimerkiksi yrityksen tai kuljettajien kokemusta tai ympäristöasioiden huomioon ottamista, tulee tarjouspyynnössä yksilöidä, mitkä käytännön tekijät ovat laatupisteiden perusteena ja mikä on niiden tärkeysjärjestys.

Tarjoushinnassa tulisi pitkissä, yli 3 vuotta kestävässä säännöllisissä ja yleisesti käytettävissä olevissa ostoliikennesopimuksissa (ei tilausliikenteenä hoidettavassa liikenteessä) sitoa hinnan tarkistus esimerkiksi Tilastokeskuksen taksiliinja-autoliikenteen kustannusindeksiin, jotta tarjoushintaa ei tarpeettomasti nosteta ennakoiden mahdollista tulevaa kustannusten kasvua. Indeksien soveltaminen kuvataan sopimuksessa (liite 5).

Optio (uusi entisen palveluhankinnan toisinto, eli suorahankintana tehtävä lisätilaus) on mahdollinen, kun kysymys on alkuperäisen toimittajan kanssa tehtävästä uudesta palveluhankinnasta, joka vastaa aikaisemmin avointa tai rajoitettua menettelyä käyttäen tehtyä palveluhankintaa.

Option käytön edellytyksenä on, että

- optio mainitaan jo hankinta-asiakirjoissa yksilöidysti
- mahdollinen optio lasketaan mukaan hankinnan kokonaisarvoon
- päätös option käyttämisestä tehdään 3 vuoden kuluessa alkuperäisen sopimuksen tekemisestä

- option kokonaisarvo on enintään 50 prosenttia alkuperäisen hankinnan arvosta.

Tarjouspyynnöstä on hyvä järjestää kuulemistilaisuus, jossa kerrotaan hankinnan sisällöstä sekä MPK-palvelun toimintaperiaatteista. Tilaisuudessa esitetyt kysymykset kirjataan ylös ja niihin vastataan kaikille yhtä aikaa kirjallisesti esimerkiksi internet-sivulla. Lisätietojen antajia tulisi olla vain yksi henkilö, jotta voidaan varmistua siitä, että tiedottaminen on yhdenmukaista ja tarjoajien kohtelu tasapuolista.

### 8.3 Palvelukuvaus (liite 3)

Palvelukuvauksessa annetaan tarjoajalle yleiskuvaus siitä, missä toimintaympäristössä hankittava MPK-liikenne tulee toteutumaan ja mikä on MPK:n rooli liikennöitsijän toimintaan nähden. Kukin kilpailukohde määrittellään tarkasti ja kohteisiin liittyvät vaatimukset sekä aikataulu- ja reittikartat kuvataan kohteittain.

Palvelukuvausmalliasiakirjan (liite 3) ensimmäisessä luvussa annetaan yleiskuvaus kilpailun piiriin kuuluvista liikenteistä. Kuvauksessa kerrotaan, millaisia asiakasryhmiä kuljetuksissa on mukana ja mikä on liikenteiden toimintaperiaate.

Malliasiakirjan toisessa luvussa on kuvattu liikennöitsijän kannalta, mitä MPK:n ohjauksella tarkoitetaan ja kuinka MPK priorisoi eri liikennemuotoja järjestellessään kuljetuksia. Pääsääntö on, että kaikille avoin kutsuohjattu joukkoliikenne on etusijalla kilpailutettujen liikenteiden osalta. Liikennöitsijälle reittejä tarjottavassa liikenteessä reittiä tarjotaan ensisijaisesti edullisimman tarjouksen tehneelle sopivalle autolle. Reittien välitystapa ja liikennöitsijän toiminta kuvataan palvelukuvauksen luvussa 2.2 ja tiedonsiirto sekä maksulaitevaatimukset luvussa 2.3. Vaihtoehtoisina toteutustapoina tiedonvälityksen osalta malliasiakirjoissa on mainittu järjestely, jossa MPK vastaa tarvittavien ajoneuvolaitteistojen hankinnasta ja käyttökustannuksista. Toisena vaihtoehtona, mikäli MPK operaattori on jo tiedossa, on kuvata käytettävä laitteisto ja käytöstä aiheutuvat kustannukset liikennöitsijälle.

Palvelukuvauksen luvussa 3 määrittellään kalustolta vaadittavat ominaisuudet. Kalustovaatimukset voidaan kuvata tyyppiautoina, joita mallissa ovat esteetön joukkoliikenneauto, invavarusteinen tila-auto sekä perusvarusteinen auto. Kussakin kohteessa määrittellään, mitkä autotyypit ao. kohteessa ovat mahdollisia. Määrittelyissä otetaan kantaa mm. istumapaikkojen määrään, pyörätuolien kuljetusmahdollisuuteen, kaluston ikään ja auton merkintätapaan. Kaluston iälle asetettu vaatimus tulee sovittaa sopimuskauden pituuteen niin, ettei kaluston maksimi-ikää aseteta ainakaan sopimuskautta lyhyemmäksi.

Luvussa 4 määrittellään kuljettajan toiminnalle asetetut vaatimukset, jotka kohdistuvat asiakaspalveluun sekä toimintaan kuljetuksen aikana.

Luvussa 5 kuvataan kunkin kohteen liikennöintikorvauksen periaate sekä asiakailta perittyjen omavastuiden käsittely. Omavastuut voivat olla kutsuohjatussa

joukkoliikenteessä perinteistä joukkoliikennettä suuremmat, koska tarjottu palvelutaso on reittiliikennettä parempi. Käytännössä taajamien sisällä tapahtuvassa palveluliikenteessä on usein, että käytetään yleisiä joukkoliikenteen tariffeja eli Matkahuollon taulukkohintoja tai kaupungin omia paikallisliikenteen hintoja. Toteutuneisiin reitteihin perustuvassa hinnoittelussa esitetään mallia, jossa liikennöitsijän tulee liittää laskutustietoon MPK:n antama reittinumero. Näin voidaan jälkikäteen varmistaa yhtenevyys ajettujen reittien ja tilattujen matkojen välillä.

Jos MPK hoitaa clearingin eli tilittää liikennöintikorvaukset liikennöitsijälle, kerrotaan menettelystä palvelukuvausmalliasiakirjan viidennessä luvussa kuin myös clearingista liikennöitsijälle aiheutuvista kustannuksista (esim. 1-2 % liikennöitsijälle maksettavista korvauksista).

Luvussa 6 ilmoitetaan tarjouspyynnön kohteet yksilöidysti, jolloin kustakin kohteesta ilmoitetaan mm. liikennöintiajat, mahdolliset reitit ja aikataulut, kalustovaatimus, arvio matkustajamääristä sekä asiakasmaksujen suuruudet.

#### **8.4 Tarjouslomake (liite 4)**

Tarjouslomake on kohteittain laadittu lomake, jolla tarjoaja tekee tarjouksensa. Lomakkeessa on osoitettu selkeästi täytettävät kohdat sekä lueteltu liitteet, joita tarjoajan on liitettävä tarjoukseensa.

#### **8.5 Ostoliikennesopimus (liite 5)**

Ostoliikennesopimus sisältää yksityiskohtaista tietoa mm. sopimusosapuolten velvoitteista, liikennöintikorvauksesta ja maksuaikataulusta, vaaditusta palvelun tasosta sekä sopimuksen kestosta, muuttamisesta ja purkamisesta. Sopimuksen kaupallisia ehtoja ei voi muuttaa sopimuskauden aikana, mutta sopimuskohteen liikenteeseen sinänsä voidaan tehdä etukäteen kuvattuja esim. aikataulumuutoksia.

Liikennepalvelujen hankintojen yhteydessä asetetaan yleisesti sanktioita sopimusrikkomusten varalle. Tässä hankinta-asiakirjamallissa ei kuitenkaan sovelleta erillisiä taloudellisia sanktioita, jotka lankeavat liikennöitsijän maksettaviksi tietyissä tilanteissa. Ostoliikennesopimuksessa kuvataan prosessi, jossa sopimuksen vastaisesta toiminnasta annetaan kirjallinen varoitus ja ellei tämä korjaa tilannetta, syntyy ostajalle oikeus purkaa sopimus välittömästi. (liite 5, kohta 12.1)



**LIITE 1****ESIMERKKEJÄ YHTEISKUNNAN KORVAAMIEN MATKO-  
JEN MAKSUJÄRJESTELMISTÄ**

**Esimerkkejä yhteiskunnan korvaamien matkojen maksujärjestelmistä.**

VPL-/SHL-matkat, Kelan korvaamat matkat

Maksutapa	Maksujärjestelmän kuvaus	Soveltuvuus
Kortiton maksaminen, malli Pirkanmaan MPK	Pirkanmaan MPK:ssa MPK-ohjemisto kommunikoi taksien välitys- ja maksujärjestelmän kanssa. MPK-ohjemisto lähettää reittitiedon ml. asiakkaalta perittävän omavastuun taksien välitysjärjestelmään, jossa tapahtuu auton valinta. Reitin kuittanut auto kuittaa matkustajien kyytiin nousut ja poistumiset sekä lähettää lopuksi reitin toteutuneen hinnan MPK:lle välitysjärjestelmän kautta. Hinta saadaan valtaosasta autoja (Tampereen Aluetaksiin kuuluvat autot) suoraan taksamittarista, koska mittarisovellus on integroitu ajovälityspäätteeseen. Muilta takseilta hinta saadaan kuljettajan lähettämässä viestissä, johon hinta on näppäilty kuljettajan toimesta. Kerran kuukaudessa MPK koostaa maksutiedot yhteen ja tekee laskut kunnille erikseen yhdistelystä ja kuljetuksesta. Aluetaksi laskuttaa MPK:ta ja tilittää matkojen korvaukset edelleen autoilijoille.	Saumaton yhteys MPK:n ja taksien välitysjärjestelmän välillä varmistaa, että vain MPK:sta tilattuja matkoja voidaan ajaa. Laskutus toimii sähköisesti ja tilaajalla on raporttiohjelma, jolla voi tarkastella yksityiskohtaisia tietoja laskuun liittyvistä matkatapahtumista. Heikkoutena järjestelmässä on, että kaikista autoista ei reitin toteutunut hinta tule mittarilta, vaan kuljettajan ilmoittamana, mihin sisältyy aina virhemahdollisuus.
Kortiton maksaminen, malli Kuopio	Savon Taksi Oy on sopinut Kuopion Mykin kanssa virtuaalimaksamisesta Kuopion Yliopistollisesta sairaalasta lähtevien kimpakyytien osalta. Myös Kuopion kaupunki teki sopimuksen VPL:n edellyttämien matkojen maksamisesta virtuaalisesti. Käytännössä MYK toimittaa taksi-keskukseen tiedon asiakkaalla olevista matkaoikeuksista ja taksit liittävät autossa MYK:n tilausnumeron maksutapahtumaan näppäilemällä tilausnumeron maksamisen yhteydessä. Erillistä maksukorttia ei tarvita.	MPK:n antaman tilausnumeron liittäminen maksutapahtumaan varmistaa, että kyse on MPK:sta tilatusta matkasta. Laskutus on yksinkertaistunut, koska tieto liikkuu sähköisesti entisten paperilaskujen sijaan. Heikkoutena järjestelmässä on, että matkaoikeuksia pidetään yllä sekä MPK:ssa että taksien palvelimella eikä järjestelmien välillä ole toistaiseksi automaattista siirtoyhteyttä.
Lounais-Suomen Taksidatan on-line järjestelmä	Lounais-Suomen Taksidatalla on käytössä magneettijuovakorttiin perustuva on-line -maksujärjestelmä. Maksujärjestelmällä hoidetaan kuntien maksamien kuljetusten laskutus. Maksutapahtuman yhteydessä asiakkaan kortti viedään kortin-	Alueella ei ole MPK-toimintaa, mutta järjestelmä on pääperiaatteiltaan hyvin samankaltainen kuin Kuopiossa, joten perusedellytykset

	lukijan läpi ja maksupääte ottaa yhteyden taustajärjestelmään, jossa on keskuspalvelimella matkaoikeus ja omavastuutiedot. Magneetikortissa on ainoastaan asiakkaan asiakasnumero. Asiakkaiden henkilötietoja järjestelmässä ei käsitellä. Asiakkaan matkaoikeudet voidaan tarvittaessa tarkistaa jo asiakkaan noustessa autoon. Omavastuu voi olla kiinteä tai vaihtuva. Jos omavastuu on vaihtuva, saa kuljettaja omavastuutiedon kustakin matkasta taustajärjestelmästä pyytämällä.	myös MPK-matkojen hallintaan ovat olemassa.
Matka- huollon Piikkilippu	Rovaniemen MPK:ssa on käytössä sekä kuntien että Kelan korvaamilla matkoilla älykortti, ns. Piikkilippu, joka käy maksuvälineenä sekä linja-autoissa että tiettyin edellytyksin takseissa. Kortilla voidaan maksaa myös matkaketjun eri osat niin, että asiakas maksaa vain omavastuusuutensa kertaalleen. Kortille on ladattu tieto asiakkaan matkaoikeuksista. Matkahuolto hoitaa clearingin autoilijoille ja tuottaa laskutustiedon sähköisesti MPK:lle. MPK tarkistaa laskut ohjelmistolla, joka kohdistaa maksutapahtumat MPK:n tilaustietoihin.	Piikkilippu soveltuu MPK-matkoille, koska se käy maksuvälineenä sekä takseissa (edellyttää yhteensopivaa maksupäätettä ja ohjelmistoa) että busseissa ja yhdistellyt matkat voidaan maksaa myös samalla kortilla. Terveystuollon matkoissa ongelmana on aika (useita päiviä), joka tarvitaan matkatiedoilla ladattun kortin toimittamiseen asiakkaalle. Kortti ei myöskään poista väärinkäytön mahdollisuutta, joskin laskun tarkistusvaiheessa ns. ohiajot nousevat esille ja ne voidaan selvittää jälkikäteen.
So- te/Likuma- kortti	Sote- ja Likuma-kortit ovat sosiaalitoimen VPL- ja SHL-matkoilla käytettyjä maksuvälineitä, jotka syntyivät aikoinaan korvaamaan taksiseteleillä tapahtuvaa maksamista erityisesti suurissa ja keskisuurissa kaupungeissa. Korttiin on ladattu asiakkaan matkaoikeudet sekä asiakkaan perustiedot. Käytetyt matkat päivittyvät kortin muistiin käytön myötä. Kunta hallinnoi omaa sovellusta, jolla tehdään matkapäätökset, ladataan kortit ja hoidetaan laskutus taksiyhtiöiden toimittamien maksutapahtumatietojen perusteella.	Soveltuu myös MPK-käyttöön, jos laskutuksessa sovitaan kustannusten jakoperusteista tilaaja-organisaatioiden kesken. On kuitenkin työläs ylläpidettävä, koska samoja tietoja kuin MPK:n asiakasprofiilissa syötetään päätöksentekojärjestelmään ja korttien lataaminen matkaoikeuksilla sekä toimitus asiakkaalle ovat myös työllistäviä. Maksutapahtumien kohdentaminen MPK:n



		tilauksiin on myös ongelmallista, koska MPK:n tilausnumero ei tule mukana maksutapahtumatiedoissa.
X-card taksikortti	X-cardille voidaan ohjelmoida asiakkaan tunnistetiedot, kortin voimassaoloaika, kokonaismatkamäärä, kuukausittainen matkamäärä, matkan enimmäishinta ja kiinteä tai kilometripohjainen omavastuu. X-card on kertaladattavaan muistikorttiin perustuva järjestelmä, jossa kortin liikkeellelaskijana toimii taksiyhtiö. Taksiyhtiö tilaa kortit korttitoimittajalta kunnan antamien tietojen mukaan. Korteille ladataan tarvittavat tiedot (kuukausirajoitus, matkustusoikeudet ja omavastuuperuste) joko taksiyhtiössä tai jo korttivalmistajalla. Taksit purkavat maksutapahtumat taksiyhtiön jälkikäsittelyjärjestelmään, joka lähettää tiedot edelleen kuntaan. Taksiyhtiö lähettää laskun kunnalle sekä tarvittaessa matkustustapahtumatiedot tiedostona. Selkeä ero SOTE- ja LIKUMA-järjestelmiin on, että korttia ja jälkikäsittelyä hallinnoi taksiyhtiö.	Soveltuvuus MPK-käyttöön samantyyppinen kuin Sote/Likuma-kortissa. Kuitenkin kunnalle tulevat kustannukset ovat pienet erilaisen jälkikäsittelyn takia ja järjestelmästä saatavat raportit riittävät pienehköön kunnan tarpeisiin.